

# El Ordenamiento Territorial: una Herramienta para la Gestión del Riesgo

*Capítulo 11*



## EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: UNA HERRAMIENTA PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO O LA GESTIÓN DEL RIESGO: UNA HERRAMIENTA PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El concepto de ordenamiento territorial se puede abordar y desarrollar desde distintas escalas y a partir de diferentes enfoques y cosmovisiones.

Esas escalas abarcan desde la organización político-administrativa, económica y ambiental de todo un país –con sus implicaciones institucionales y sobre el conjunto de la sociedad-, hasta la organización de las actividades humanas y productivas en un predio determinado, como una finca o una urbanización. Pasando por niveles territoriales intermedios, como una provincia o departamento, un municipio, un parque nacional natural o un resguardo indígena.

### Concepto “técnico-oficial-occidental” del ordenamiento territorial

En la última década, en América Latina y el Caribe el tema del ordenamiento territorial ha venido alcanzando lugares de importancia en las agendas nacionales y cada vez es más reconocido como un factor y una herramienta ineludible en la construcción del anhelado desarrollo sostenible.

Tomamos prestadas las palabras de Joan Mac Donald - Daniela Simioni<sup>158</sup> para explicar lo que, en términos técnicos, se entiende por ordenamiento territorial:

*“Un proceso de organización del territorio en sus aspectos sociales y económicos, que permita la incorporación del mayor número de componentes endógenos en forma consensuada y que compatibilice las componentes ambientales del territorio, las aspiraciones sociales, y la mantención de niveles de productividad crecientes en las actividades económicas. Se trata del proceso a través del cual se distribuye la actividad humana de forma óptima sustentable en el territorio.”*

*“Según Boisier<sup>159</sup>, para una política regional eficiente se necesitan cuatro políticas específicas, cuales son la descentralización política y territorial, el fomento a la producción, la coherencia interregional y el ordenamiento territorial. Este último comprende instrumentos como: a) una división político-administrativa; b) una asignación de funciones a cada unidad de esa división, en el proyecto*

*nacional; c) una especificación de prioridades de desarrollo en el tiempo; d) una propuesta de asentamientos humanos; y e) una propuesta de grandes usos del suelo”.*

La legislación colombiana, por su parte, define el ordenamiento territorial como el “conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”<sup>160</sup>, mientras que los instrumentos que desarrollan esa norma lo describen como “un proceso de planeación del desarrollo, que permite direccionar la acción de la población humana sobre el territorio, para potenciar las oportunidades de desarrollo humano que el medio le ofrece y prevenir y/o mitigar los riesgos que entraña para su vida.”<sup>161</sup>

Por su parte, un manual sobre el tema elaborado por el Consejo Nacional del Ambiente del Perú –CONAM- y la GTZ, afirma que se trata de “la planeación de las actividades humanas estratégicas para el desarrollo sostenible, de acuerdo con las condiciones del territorio y sus recursos naturales.”<sup>162</sup>

Y el Comité Técnico Consultivo de Zonificación Ecológica y Económica ZEE y Ordenamiento Territorial de ese mismo país –coordinado por el CONAM-, propone definir el ordenamiento territorial como:

*“Un instrumento que forma parte de la política de estado sobre el desarrollo sostenible. Es 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 uso sostenible del territorio.*

*Asimismo, es un proceso técnico administrativo porque 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 identificación de potencialidades y limitaciones considerando 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”<sup>163</sup>*

En Cuba, para citar un último ejemplo de los muchos disponibles en la región, se considera que el ordenamiento territorial es “la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ambiental de toda la sociedad con la cual interactúa. Es una disciplina científico-técnica, administrativa y política orientada al desarrollo equilibrado del territorio y a la organización física

<sup>158</sup> “Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos”. CEPAL, 1999. [http://moodle.eclac.cl/moodle17/file.php/1/materiales\\_del/development\\_local/fichas/smad21.htm](http://moodle.eclac.cl/moodle17/file.php/1/materiales_del/development_local/fichas/smad21.htm)

<sup>159</sup> Boisier, Sergio: Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial, CEPAL (LC/IG.2030-P), Mayo de 1999, Santiago de Chile.

<sup>160</sup> Artículo 9, Ley 388 de 1997 Ley Colombiana sobre Ordenamiento Territorial

<sup>161</sup> Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – Serie Población, Ordenamiento y Desarrollo. Guía Metodológica 2: Elementos poblacionales para el ordenamiento territorial. (Bogotá, 2004)

<sup>162</sup> CONAM/ GTZ: Bases conceptuales y metodológicas para la elaboración de la guía nacional de Ordenamiento Territorial. GTZ, Lima 2006.

<sup>163</sup> En el Perú el tema se regula a partir del Artículo 11, Ley 26821 de Junio 26 de 1997.

del espacio según un concepto rector.<sup>164</sup> Y conjuntamente con el urbanismo, se reconocen como "...el sistema de elementos técnicos y administrativos encaminados a regular y controlar

*el uso y la transformación integral del territorio, con el objetivo de desarrollar y mejorar las condiciones del mismo para las funciones sociales y económicas a que está destinado...*"

### SISTEMAS EUROPEOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

*Los países europeos manejan sus políticas de ordenamiento territorial dentro de un contexto tanto interno (nacional) como externo (internacional). De este modo, definen su papel en la organización y funcionamiento del espacio europeo y los escenarios de uso y ocupación de su territorio interno, a diversas escalas jerarquizadas.*

*En el contexto internacional, el ordenamiento territorial europeo es guiado por la "Carta Europea de Ordenación del Territorio", suscrita por todos los países de la Comunidad Europea, como resultado de la Conferencia de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio. La última carta de la cual se tiene referencia data de 1993. En ésta el OT se define como "la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad. Disciplina científica, técnica administrativa y acción política, concebida como práctica interdisciplinaria y global para lograr el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio". Este concepto se reproduce en todos los países europeos adaptado a las condiciones y objetivos específicos de sus políticas nacionales.*

*Angel Massiris Cabeza, "Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia" <http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/orden/presen.htm>*

Como veremos a continuación, si bien el concepto de ordenamiento territorial, que tiene su origen en el *land use planning* de la postguerra en los Estados Unidos, constituye, tal y como hoy lo conocemos, un desarrollo propio de la mitad del siglo XX, la conciencia sobre la necesidad de establecer un diálogo entre el territorio y las comunidades humanas como requisito para garantizar la armonía entre el uno y las otras, posee unas raíces mucho más antiguas y profundas.

#### Concepto tradicional-indígena del ordenamiento territorial

Para entender otros puntos de vista, como el que de alguna manera resulta común para muchas culturas indígenas Andinas y del Amazonas, es necesario entender que "al hablar de **territorio**, los indígenas están hablando del espacio que ha dado nacimiento a sus etnias, en el cual se articulan todos los aspectos de su cultura: economía, salud, educación, manejo ambiental, rituales, estructura social y política. Allí se integran los ámbitos materiales y espirituales de la vida indígena."<sup>165</sup>

Y que al hablar de **orden**, consideran que "el territorio que le fue entregado a cada cultura vino con un orden; los ancestros recibieron todas las indicaciones de cómo vivir allí, de cómo manejar ese mundo y ser parte integral de él, de cómo relacionarse con todos los seres que lo conforman, tanto animales y plantas, como minerales y espíritus. Ese orden fundamental está inscrito en los diferentes aspectos de todas las culturas amazónicas, se ha transmitido por generaciones no sólo en la tradición oral y los rituales (mitos, oraciones, curaciones, cantos

y bailes), también en el aprendizaje del quehacer cotidiano, en las normas y dietas que regulan el comportamiento tanto en sociedad como con la naturaleza. Estas sociedades indígenas al conocer la fragilidad del ecosistema en donde habitan, han creado mecanismos culturales para evitar la sobreexplotación del medio que conllevaría no sólo a la extinción del nicho, sino también de su propia cultura. Estas estrategias se fundamentan en la concepción que tiene el indígena de una creación aún no culminada y limitada en el número de especies tanto de flora como de fauna. Al ser limitada, el "padre sol", quien es el creador, concibió unos "espíritus" o dueños para que cuidaran y protegieran estas dos categorías contra abusos cometidos contra ellas."

Es decir, que para esas culturas eso que nosotros llamamos ordenamiento territorial, más que un ejercicio técnico que se lleva a cabo cada cierto número de años (a veces sin que el común de la gente se entere y mucho menos participe de él) es realmente *una manera de ser de las comunidades humanas*, la cual, por definición, resulta inseparable del territorio del cual forman parte.

Así mismo, de la lectura de los párrafos transcritos se deduce, además, que en esas cosmovisiones nuestros conceptos de gestión del riesgo, de gestión ambiental y de ordenamiento territorial, no constituyen procesos o actividades separadas entre sí, ni mucho menos distintas de la vida cotidiana (de la cual "lo sagrado" forma parte integral), sino un requisito para su supervivencia como comunidad y como étnia.

<sup>164</sup> Metodología del Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbano - Dirección Municipal de Ordenamiento Territorial y Urbano - Instituto de Planificación Física, Cuba, 2001

<sup>165</sup> COAMA (Consolidación Amazónica), "Por qué los indígenas de la Amazonia están haciendo su propio ordenamiento territorial". Documento de trabajo # 7 (Bogotá, Noviembre de 1999).

“Cuando el individuo empieza a proteger su territorio, éste se convierte en la base de su estabilidad y adquiere su sentido sagrado. Lo profano es aquello que está variando constantemente y con lo cual no tenemos una relación ni nos identificamos. Lo sagrado es aquello con lo cual nos indentificamos porque es nuestra base en el mundo, nuestro referente existencial. Por tanto, todo espacio conformado y estabilizado territorialmente, es reconocido por los individuos que lo han construido como un espacio sagrado”.<sup>166</sup>

Lo anterior explica también una diferencia fundamental entre la visión “occidental” del ordenamiento territorial y la visión que sobre ese mismo tema poseen varias comunidades indígenas, que afirman que no es el territorio lo que debe ordenarse, pues éste ya se encuentra ordenado, sino la actividad humana sobre el mismo. Es decir, que no se trata de someter al territorio a los intereses y las prioridades humanas, sino de ajustar nuestras actividades al potencial y a las limitaciones de los ecosistemas presentes en el territorio (lo cual, de alguna manera, está insinuado en algunas de las definiciones que citamos al comienzo de este capítulo, pero debería ser mucho más expreso tanto en el enunciado como en su aplicación).

### El ordenamiento territorial, componente implícito de muchas culturas

Una ponencia sobre el tema, del Subsecretario de Planeamiento y Protección Civil de la República Argentina, nos aporta el ejemplo perfecto de cómo, a través de la comunicación permanente con las dinámicas de la naturaleza, muchas culturas hacen -y han hecho en el pasado- ordenamiento territorial:

El fenómeno natural capaz de producir desastres más recurrente en nuestro país son las inundaciones.

El actual territorio de la República Argentina estaba habitado por distintas tribus de aborígenes, que fueron pioneras en el ordenamiento de uso del suelo para evitar que las frecuentes inundaciones arrasaran sus asentamientos.

En efecto, las *tolderías* (nombre que recibían los poblados indígenas) se asentaban en las denominadas islas, o porciones de tierra que nunca eran afectadas por anegamientos, pues quedaban limitadas por la llamada *línea del mallín*. El *mallín* es una planta que crece en suelos inundables, que forma una curva de nivel más alto

al que no llegan las aguas.

Asentarse por encima de la *línea del mallín* fue la primera medida, aunque informal, de uso racional del suelo que se utilizó en nuestro país.<sup>167</sup>

A todo lo largo y ancho del continente Americano y de las islas del Caribe, abundan ejemplos que permiten entender que la cultura es el “conjunto de estrategias de adaptación y transformación del entorno”<sup>168</sup>.

Esto lleva implícito el ordenamiento de las actividades humanas en el territorio, lo cual se logra a través de una serie de interacciones “objetivas”, como la observación de la *línea del mallín* en el ejemplo anterior, conjuntamente con otras interacciones que se llevan a cabo en el mundo de los sueños o en el que nosotros llamaríamos “el terreno de lo mágico”<sup>169</sup>, al cual se accede, entre otros caminos, a través del uso ritual de plantas sagradas como la coca - *Erythroxylum coca* y la ayahuasca o yagé - *Banisteriopsis sp.*

De esta manera, los *sabedores* tradicionales (chamanes y sus equivalentes en las distintas culturas), realizan *cateos*, percepciones o lecturas de las *señas* o señales del territorio, que les permiten identificar en qué lugares específicos del mismo existen o no las condiciones propicias para realizar una determinada actividad, y en dónde no.

Generalmente a las porciones del territorio vedadas para ciertas actividades humanas, se les otorga el carácter de lugares sagrados, al tiempo que se establecen una serie de castigos y tabúes para fortalecer su *intocabilidad*.

La gran mayoría de los “mitos” existentes en las culturas indígenas (a través de los cuales se protegen, por ejemplo, las lagunas y los bosques), muchos de los cuales todavía persisten y forman parte de la cultura popular, tiene su explicación en estas formas y aplicaciones del saber tradicional.

El reto de la educación es ayudarnos a *re-ligar*<sup>170</sup>. A reestablecer las conexiones perdidas entre los seres humanos y su pedazo de planeta; conexiones esencialmente míticas con base en las cuales se construyó la sostenibilidad en la relación entre la dinámica de las comunidades y la dinámica de la naturaleza.

<sup>166</sup> Carlos Domínguez, “Espacio y poder: geografía política del territorio”, en “Territorialidad Indígena y Ordenamiento en la Amazonia”. Editores: Juan José Vieco, Carlos Eduardo Franky y Juan Álvaro Echeverry. Universidad Nacional de Colombia – Sede Leticia; Fundación GAIA Amazonas – Programa CONAMA (Bogotá, 2000).

<sup>167</sup> Eduardo J. Fernández, “El ordenamiento del uso del suelo en la mitigación: la experiencia argentina”. Presentación del Subsecretario de Planeamiento y Protección Civil de la República Argentina. (Geneva, 1999) <http://www.crid.or.cr/digitalizacion/pdf/spa/doc/11909/doc11909.htm>

<sup>168</sup> Gustavo Wilches-Chaux, “Brújula, bastón y lámpara para trasegar los caminos de la Educación Ambiental”. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia (Bogotá, 2007)

<sup>169</sup> Que para esas culturas es una dimensión más de la realidad cotidiana.

<sup>170</sup> Que es la etimología de la palabra Religión: volver a atar.



Hoy tenemos la posibilidad de construir nuevas relaciones. Contamos con instrumentos que nos permiten auscultar, como nunca antes, las entrañas del cosmos, y rastrear con detalle los procesos naturales, sociales y culturales que han determinado que hoy seamos como somos. Poseemos abundancia de datos, pero en la práctica parecería que estamos cada vez más lejos de la verdadera sabiduría. La ciencia no ha logrado generar en los seres humanos los sentidos de identidad y de responsabilidad que generaban los mitos. Peor aún: en nuestra prepotencia despreciamos los mitos. Hemos convertido la palabra “mito” en sinónimo de error y de mentira.<sup>171</sup>

### **El ordenamiento territorial, herramienta para la sostenibilidad**

Cuando intentamos subyugar a la naturaleza, planificando y llevando a cabo el desarrollo sin *consultar la opinión* de los ecosistemas, ese desarrollo no es sostenible, y tarde o

temprano la naturaleza pasa la cuenta de cobro. A eso le damos el inexacto nombre de “desastres naturales”.

Cuando por el contrario, el desarrollo se planifica y se ejecuta en permanente consulta con las características y las dinámicas del territorio (ecosistemas + comunidades), el resultado es su sostenibilidad (ni las dinámicas de los ecosistemas se convierten en amenazas contra las comunidades, ni las dinámicas de éstas se convierten en amenazas contra la naturaleza).

Este no solamente es posible a nivel teórico, sino que existen múltiples ejemplos en el mundo, y en América Latina y el Caribe en particular, que demuestran que también se puede alcanzar en la práctica. Lamentablemente esos ejemplos no constituyen la corriente general ni predominante del desarrollo en la región, debido a lo cual cada día somos testigos de nuevos y más complejos “desastres naturales”, desencadenados algunas veces por fenómenos excepcionales, pero otras muchas por la dinámica normal de una naturaleza con la cual hemos perdido la capacidad de convivir.

<sup>171</sup> Una de las expresiones del autoritarismo con que la “racionalidad occidental” pretende aplastar otras formas de conocimiento, es esa utilización de la palabra “mito” como sinónimo de error o de mentira. Los mitos son, esencialmente, expresiones de una cosmovisión integral e integradora, en las cuales, quienes comparten el mito, encuentran una explicación del mundo y de su propio papel en el mundo. No en vano hay quienes, muy acertadamente en concepto del autor de estas notas, definen la crisis como “ausencia de mitos”. Gustavo Wilches-Chaux, “Brújula, bastón y lámpara...”

**LA COHESIÓN TERRITORIAL Y LA COHESIÓN SOCIAL COMO METAS DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE**

El desarrollo del territorio se traduce no sólo en un mayor crecimiento y una mayor generación de riqueza, sino en:

- a. una mayor cohesión social, como expresión de comunidades y sociedades unidas por la equidad, la solidaridad, la justicia social, la pertenencia y a la adscripción y
- b. una cohesión territorial, como expresión de espacios, recursos, sociedades e instituciones insertos en tejidos que conforman localidades, regiones, naciones o espacios supranacionales que los definen como entidades culturales, políticas y socialmente integradas y diferenciadas.

**La cohesión social**, emerge como un desafío de inclusión e integración de la economía territorial, tanto en su dinámica interna como con la economía nacional. En una sociedad desintegrada, social y territorialmente, es impensable encontrar las condiciones estructurales para una economía eficiente, productiva y competitiva. Por eso es necesario invertir el círculo vicioso de exclusión, pobreza e ineficiencia económica, y adoptar uno de inclusión, prosperidad y competitividad. Tampoco se trata de privilegiar formas precarias de producción, sólo porque estas son las que predominan en la población más pobre. La economía rural encuentra un óptimo económico y social en los encadenamientos, en la diversidad de sistemas productivos, en economías de escala y de aglomeración, en una gestión productiva que integre las economías más fuertes y competitivas (en el ámbito nacional e internacional) con las economías locales.

**La cohesión territorial**, por su parte, surge de la necesidad imperativa de lograr la máxima coincidencia territorial, frente a escenarios de globalización, y como mecanismos para combatir las brechas regionales y territoriales que amenazan con destruir la integridad de las sociedades latinoamericanas. El retraso que muestran los territorios rurales con respecto a los territorios urbanos, o las diferencias que se observan entre los mismos territorios rurales, constituyen un peligroso antecedente y deben ser resueltos en aras de la sostenibilidad.

La relevancia de la cohesión territorial se puede apreciar, por contraste, en la distinción que tradicionalmente se ha hecho entre lo urbano y lo rural. El enfoque territorial del desarrollo rural reconoce la complementariedad entre ambos espacios, sus economías y sus instituciones. Cohesión territorial implica asumir el continuo urbano – rural, la proliferación de redes urbanas que cumplan funciones rurales, la presencia de espacios locales y regionales donde se hace irrelevante la distinción urbano-rural y la construcción de una visión regional y territorial más próxima a la dinámica de intercambio que opera en nuestros países.

Andres Alencastre  
Proyecto Gestión Social del Agua y el Ambiente en Cuencas-GSAAC, Perú

**Herramientas conceptuales, sociales y técnicas para el ordenamiento territorial**

Los planes de ordenamiento territorial de cualquier nivel constituyen (o deberían constituir) el resultado de procesos complejos de concertación entre los distintos actores y sectores sociales presentes en un territorio determinado, que deben llegar a acuerdos sobre la manera adecuada sobre como cada uno de esos actores y sectores, individualmente y como parte del conjunto social, puede hacer uso de cada porción del territorio, sin amenazar la integridad del mismo, de la cual depende la seguridad territorial (Ver Capítulos 3 y 6 de este mismo documento).

La sostenibilidad en el largo plazo de esos planes depende también de que la sociedad sea capaz de descubrir estrategias para que en el proceso de concertación del plan, estén presentes y sean escuchadas y tenidas en cuenta tanto *la voz y los intereses de la naturaleza*, como *la voz y los intereses*

*de las generaciones futuras*. Lo primero hace referencia al componente ecológico de la sostenibilidad, y lo segundo a la responsabilidad intergeneracional, que también es pilar fundamental del desarrollo sostenible.

Lo primero es posible a través de los *diálogos de saberes* que permitan aprovechar la experiencia y el conocimiento de los *sabedores populares*, al igual que de la mayoría de actores *no académicos* que conforman la comunidad y que han aprendido a conocer la dinámica del territorio a través de la convivencia cotidiana con el mismo (convivencia “pacífica” o no), al igual que el conocimiento *de punta* que proviene de la ciencia y la tecnología, y del que-hacer diario de las instituciones encargadas de administrar el territorio.

La toponimia<sup>172</sup>, los mitos ancestrales, la memoria individual de los más ancianos y la memoria difusa y colectiva de una comunidad, constituyen “recursos” a través de los cuales la voz de la naturaleza se puede expresar.

<sup>172</sup> Los nombres conforman una textura que esos mapas cartesianos inscritos con caracteres latinos no alcanzan a reflejar: unos sitios son humanos, otros prehumanos; unos sitios son nocivos, otros benéficos; unos son prohibidos, otros son permitidos; unos contienen pesados canastos de historia, otros sólo son una semilla de algodón que el viento depositó. Esa textura limita los movimientos, regula las actividades, ordena la utilización del espacio, provee sentido a las relaciones entre grupos, es fuente de historias, de consejos, es camino de curación.” Juan Álvaro Echeverri, “Reflexiones sobre el concepto de territorio y ordenamiento territorial indígena”, en “Territorialidad Indígena y Ordenamiento en la Amazonia”. Editores: Juan José Vieco, Carlos Eduardo Franky y Juan Álvaro Echeverry. Universidad Nacional de Colombia – Sede Leticia; Fundación GAIA Amazonas – Programa CONAMA (Bogotá, 2000).

Esto no solamente es válido en las zonas rurales, campesinas e indígenas, sino también, en muchos casos, en las zonas urbanas, cuando esos *sabedores* y *sabedoras populares* llevan muchos años viviendo y dialogando con un territorio que, en la medida en que se urbaniza, les va emitiendo nuevas señales e imponiendo nuevos retos, sin que por ello queden necesariamente anulados sus saberes. El problema es cuando, como en el caso de los desplazados rurales que llegan de un día para otro a asentarse a las ciudades, no existen códigos que faciliten la comunicación fluida entre el territorio y sus nuevos pobladores. Allí radica una de sus principales vulnerabilidades.

Los análisis de riesgo, los estudios de impacto ambiental y, en general, todos los procesos y mecanismos de análisis y decisión que la sociedad ha desarrollado con el apoyo de las ciencias, de la tecnología y de la técnica, con miras a establecer cuál es la vocación de un territorio, cuáles son los límites a los cuales se debe sujetar el uso del mismo (“capacidad de carga”), o cómo se deben aprovechar y conservar los recursos y los servicios ambientales que éste ofrece, son otros de los medios a través de los cuales podemos reconocer y oír la voz de una naturaleza “humanizada”, no solamente para recuperar el pasado y entender y “gestionar” el presente, sino muy especialmente para mejorar nuestra capacidad futura para convivir de manera sostenible con el territorio.<sup>173</sup> De allí que el ordenamiento territorial se considere un factor de primera importancia en la gestión del desarrollo sostenible y para la gestión prospectiva del riesgo, con especial aplicación en el ámbito municipal, como nos lo indican los párrafos siguientes<sup>174</sup>:

La gestión prospectiva se desarrolla en función del riesgo “*aún no existente*”, que podría crearse en la ejecución de **futuras** iniciativas de inversión y desarrollo. Se concreta a través de regulaciones, inversiones públicas o privadas, planes de desarrollo o planes de ordenamiento territorial.

Existe una serie de mecanismos para ejercer control sobre el riesgo futuro que involucra el desarrollo de políticas, herramientas y capacidades en la sociedad civil. Entre ellos están los Planes de Ordenamiento Territorial, los mapas de riesgo o mapas de peligros, etc. Estos mecanismos deben reforzarse mutuamente de manera permanente.

#### Mecanismos de control del riesgo futuro

1. Introducción de normatividad y metodologías que garanticen que en todo proyecto de inversión se analicen sus implicaciones en términos de riesgo nuevo, y se diseñen los métodos pertinentes para mantener el riesgo en un nivel socialmente aceptable. Se requiere para ello, que el riesgo de desastre reciba la misma ponderación que otros

- aspectos, tales como el respeto del ambiente y el enfoque de género en la formulación de nuevos proyectos.
2. Creación de normativa sobre el uso del suelo urbano y rural que garantice la seguridad de las inversiones y de las personas. Además, que sea factible y realista en términos de su implementación. Para esto son claves los planes de ordenamiento territorial.
3. Búsqueda de usos productivos alternativos para terrenos peligrosos, como puede ser el uso recreacional y la agricultura dentro de las ciudades.
4. Impulso a la normativa sobre el uso de materiales y métodos de construcción, que sean acompañados por incentivos y opciones para que la población de bajos ingresos disponga de sistemas constructivos accesibles y seguros, que utilicen materiales locales y tecnologías apropiadas y de bajo costo.
5. Fortalecimiento de los niveles de gobierno, locales y comunitarios, dotándolos de capacidad para analizar las condiciones de riesgo de desastre y para diseñar, negociar e implementar soluciones con bases sólidas y a la vez flexibles y viables.
6. Procesos continuos de capacitación de amplios sectores de la sociedad que inciden en la creación del riesgo y en la sensibilización y conciencia sobre el mismo, como por ejemplo: pobladores, municipales, sector privado, educadores, la prensa, instituciones del gobierno central, ONGs, organismos internacionales de cooperación para el desarrollo, entre otros. El riesgo de desastre se genera privadamente, pero se sufre muchas veces de forma colectiva. Los que generan el riesgo no son, por lo general, los que lo sufren (Herzer y Gurevich, 1996).
7. Fortalecimiento de las opciones para que los que sufren el riesgo demanden legalmente a los que lo provoquen. Esto sería la continuación lógica de las penalidades en contra de aquellos que contaminen el ambiente o que provoquen riesgo en el tránsito de personas y bienes.
8. Instrumentación de esquemas de uso de los ecosistemas y recursos naturales en general, que garanticen la productividad y la generación de ingresos en condiciones de sostenibilidad ambiental. Conservación y regeneración de cuencas hidrográficas.
9. Reforma de los currículos escolares y universitarios de manera tal que consideren de forma holística la problemática del riesgo en la sociedad, sus causas y posibles mecanismos de control, y no solamente cómo prepararse y responder en casos de desastre.
10. Fomento de una cultura global de seguridad o una cultura de gestión continua del riesgo, que promueva “ascensores” entre las iniciativas y necesidades sentidas en el nivel local y los formuladores de políticas en el nivel regional y nacional, de tal forma que se alimente continuamente el

<sup>173</sup> La mayoría de estas herramientas de gestión territorial se encuentran consagradas, como de uso obligatorio, en las legislaciones de los países de la región. El problema es que su cumplimiento práctico no siempre corresponde a los avances teóricos y legislativos en que se sustentan.

<sup>174</sup> Publicación de la Dirección General de Programación Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, con el apoyo del Programa Desarrollo Rural Sostenible de la Cooperación Técnica Alemana - GTZ

proceso de transformación legislativa en beneficio de la reducción del riesgo.

11. Creación o fortalecimiento de incentivos económicos para la reducción del riesgo, por ejemplo: primas de seguros.

Cabe destacar que muchas acciones de gestión prospectiva no se realizan con el propósito expreso de gestionar el riesgo, sino que tienen que ver con decisiones u opciones en el marco de procesos de desarrollo; en todo caso, la gestión prospectiva del riesgo debería ser un factor prioritario en la planeación del desarrollo.

### El ordenamiento territorial como escenario de conflictos y herramienta para su resolución concertada

Siendo el ordenamiento territorial un proceso en el cual se ponen en juego las visiones, los intereses y las prioridades de los distintos actores y sectores sociales que conforman una sociedad, es decir: en el cual se “negocia” el poder de cada uno sobre el territorio, no es raro suponer que ese proceso es, por su esencia misma, un escenario de conflicto. Más aún, cuando a los intereses de los actores actuales se le suman los de las generaciones futuras, y a los de los seres humanos se les suman los de los ecosistemas y sus componentes naturales.

De alguna manera, el ordenamiento territorial coincide con lo que en planificación prospectiva se denomina construcción de escenarios ideales o deseados pero que, además, sean posibles (capítulo 3).

O sea que para lograrlo no basta la **voluntad política** de todos cuantos participan en ese proceso, y particularmente de los gobernantes, sino que además es necesaria la **viabilidad política**, que para este caso, incluye otros factores, como el cultural, el étnico y el económico, y particularmente el factor gobernabilidad. De eso depende que la decisión y el compromiso de quienes impulsan el proceso, encuentren resonancia en el medio social y, en consecuencia, resulten aplicables.

Quizás el mayor obstáculo para realizar un ordenamiento territorial que en lo posible garantice la sostenibilidad de las relaciones entre la comunidad y su entorno, es que el proceso no se adelanta sobre una *hoja en blanco*, sino en un escenario físico, económico y social en el cual las actividades humanas ya se están llevando a cabo, adecuada o inadecuadamente, sobre el territorio. O sea que más que hablar de “ordenamiento”, sería más exacto hablar de “reordenamiento”, lo cual en muchos casos obligaría a traslados (reubicaciones) y transacciones que no siempre son posibles por una multiplicidad de factores.

La sobrepoblación en los centros urbanos, incrementada día a día por la migración voluntaria y el desplazamiento forzado, la estructura de la propiedad y de la tenencia en el medio rural y urbano, las inequidades entre ricos y pobres y las presiones internas y externas del mercado (tanto sobre actividades lícitas como sobre actividades ilícitas), constituyen realidades que deben ser tenidas en cuenta como determinantes en los procesos de ordenamiento o reordenamiento territorial que, repetimos, al igual que sucede hoy con cualquier proceso de gestión del riesgo, debe reconocerse y practicarse como un proceso de resolución pacífica de conflictos cada vez más abundantes y complejos.<sup>175</sup>

El gran reto en este caso es lograr que quienes participan activamente en el ordenamiento territorial, incluidos los actores o sectores en conflicto, logren encontrar puntos de encuentro que les permitan derivar ganancias compartidas a partir de ese proceso, o entender de manera tangible que aquello a lo que eventualmente renuncien o en lo que eventualmente cedan, constituye una “inversión” para obtener otro tipo de beneficios, posiblemente en el mediano o corto plazo. Uno de esos beneficios puede ser mejor calidad del entorno en el cual se habita, mejores condiciones de convivencia y, en general, mayor seguridad territorial. Como bien afirma el párrafo final del siguiente recuadro, “un plan de ordenamiento territorial 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.”

#### ORDENAMIENTO TERRITORIAL

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.

Metodología de OT que fue desarrollando el Proyecto Regional Cuencas Andinas en cooperación con el Programa de Desarrollo Rural Sostenible de GTZ-Perú y otras instituciones como SNV, COSUDE y AECI (Ordenamiento Territorial: Una herramienta para el desarrollo – Diálogo de Políticas 4 – CONDESAN – GTZ, Enero 2007)

<sup>175</sup> El texto “Ordenamiento Territorial y Gobernabilidad Local: Fortalecimiento de capacidades de gestión territorial en Centroamérica” de Pascal Giro y Jaime Valdés propone una serie de lo que el mismo texto denomina “enfoques básicos” para abordar esos conflictos. El documento completo se encuentra en <http://www.crid.or.cr/digitalizacion/pdf/spa/doc12162/doc12162.htm>





Los principales fines del OT son:

- 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 explica a continuación:

- 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 las medidas para disminuir sus impactos negativos.

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.

**CONAMI/ GTZ: Bases conceptuales y metodológicas para la elaboración de la guía nacional de Ordenamiento Territorial. GTZ, Lima 2006.**

#### Algunos lugares de interés sobre el tema en la web:

Red Latinoamericana de Información en Ordenamiento Territorial

<http://reliot.ine.gob.mx/introint.html>

Recursos de información sobre gestión integrada de riesgo y desastres a nivel municipal

[http://www.crid.or.cr/crid/CD\\_GERIMU06/principal.html](http://www.crid.or.cr/crid/CD_GERIMU06/principal.html)