



Boletín 4
ISSN 2411-6890



GEOGRAFÍA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Zaniel I. Novoa

RESUMEN

Se presenta un conjunto de inquietudes y reflexiones académicas sobre la geografía y el estudio del territorio y, en especial, su vinculación con el ordenamiento territorial. Se reflexiona sobre el papel de la ciencia geográfica en relación a temática territorial en el contexto de la globalización, del paradigma de desarrollo sostenible y de la situación actual del territorio nacional.

El territorio puede ser de interés de diferentes ciencias, pero existe el reconocimiento que entre las disciplinas la que más atención presta al territorio es la geografía: ciencia básica del territorio. Esto hace posible entender el por qué la ciencia geográfica se inquiete por la temática territorial y que, por lo consiguiente, esta inquietud también alcance a los geógrafos.

La oportunidad de elaboración del presente artículo la brinda la globalización como macrotendencia que está redefiniendo el contexto mundial desde fines del siglo XX. El proceso global exige una reflexión sobre el carácter multiescalar del territorio (hemisférico, continental, nacional, regional y local). En esa misma línea, el desarrollo sostenible como nuevo paradigma exige una mayor atención a la planificación y ordenación de los recursos de las tierras. Y, a nivel nacional, el contexto nos muestra un estado actual del territorio con tendencias manifiestas que responden a múltiples factores (globalización, desarrollo sostenible, etc.) que, en mayor o menor medida, inciden en su configuración.

El objetivo del artículo es presentar un análisis y sistematización sobre la geografía y el estudio del territorio; la pertinencia del enfoque geográfico en el ordenamiento del territorio y, la responsabilidad científica y social de la geografía para el ordenamiento territorial y para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible. El propósito, posicionar a la geografía en las iniciativas de ordenamiento territorial que experimenta el país

El ordenamiento del territorio es un campo relativamente nuevo en nuestro país, que permite la confluencia y las aportaciones metodológicas y técnicas de varias disciplinas. La problemática y los procesos territoriales de sus espacios, y las necesidades de ordenamiento y gestión del territorio permiten estrechar los vínculos de la geografía con otras disciplinas (economía, ecología, historia, política, etc.).

PALABRAS CLAVE: *geografía, globalización, enfoque geográfico, ordenamiento territorial.*

DATOS DEL AUTOR

Profesor Principal de la Pontificia Universidad Católica del Perú – Departamento de Humanidades/Sección Geografía y Medio Ambiente. Miembro Honorario del Colegio de Geógrafos del Perú.

© Este artículo es de acceso abierto sujeto a la licencia Reconocimiento 4.0 Internacional de *Creative Commons*. No se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas. Para más información, visite: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

I. INTRODUCCIÓN

El territorio existe desde hace mucho tiempo y la preocupación humana por él también tiene una historia larga. En el territorio está inscrita tanto la historia natural como la historia humana.

Las relaciones entre los grupos humanos y el territorio han implicado siempre un objetivo y una voluntad de afectarlo. Como señala Pierre George “la organización del espacio empieza con el dibujo del primer campo, la construcción de la primera muralla y el trazado del primer camino” (George, P. 1985: 6). La diferencia esencial con las intervenciones complejas para ordenar la vida económica y social de las sociedades modernas está en una diferencia de escala y de estructura.

En esta línea de aproximación histórica, parece existir coincidencia en varios autores que, es desde la revolución industrial, en que la actuación humana empieza a generar transformaciones y desórdenes que se fueron tornando cada vez más profundas e irreversibles al disponer el hombre de técnicas más agresivas.

Se constata así que, es en los procesos de industrialización donde, tanto el liberalismo mediante el mercado como la economía centralizada comunista no pudieron asegurar un orden locacional en las actividades humanas capaces de satisfacer una cierta calidad de vida.

Por ello, se hizo necesario, señala Bielza, un nuevo tipo de política y de planificación de carácter territorial que se ha ido propiciando en las sociedades o Estados del Bienestar con economía de mercado corregido (Bielza, V. 2008). En estos Estados, planificar y ordenar el territorio significa decidir un conjunto de actuaciones orientadas a corregir desórdenes territoriales.

La idea de ordenar el territorio nos conduce a poner atención a una actividad propia de los sectores públicos que, con el soporte de una base de conocimiento y del marco legal correspondiente han de tratar de intervenir y direccionar la utilización del territorio.

Desde esta perspectiva, es posible anotar que la geografía, ciencia básica del territorio, va a ser utilizada como principal instrumento para interpretar el espacio geográfico, pero también para proporcionar las bases de los estudios del territorio.

La geografía suele utilizar diferentes criterios aplicables al ordenamiento territorial para la corrección tanto de los problemas de uso del territorio como la corrección de los desequilibrios territoriales.

La ciencia geográfica ha contribuido de manera eficaz y efectiva al ordenamiento del territorio. La visión holística, el disponer de los métodos y técnicas, los dispositivos informáticos y sistemas de información geográfica, ha fortalecido la participación de los geógrafos en el ordenamiento del territorio.

El ordenamiento del territorio, en el que viven plantas y animales que interaccionan con el medio físico, y sobre el que se instalan y practican actividades humanas es, a nuestro juicio, un claro exponente de móviles trascendentales de atención por parte de la geografía y de las diversas administraciones públicas. Corresponde al Estado, a las empresas, sociedad civil y a los geógrafos peruanos desempeñar un papel fundamental en este proceso.

II. ANTECEDENTES

Una rápida revisión histórica nos permite observar, a través del tiempo, la diversa y significativa contribución de la ciencia geográfica a la política territorial, tanto a nivel mundial como a nivel nacional.

2.1 ANTECEDENTES A NIVEL MUNDIAL

Es en Europa donde se encuentran los primeros antecedentes que vinculan a la geografía y la participación de geógrafos con el ordenamiento Territorial. Es así como se observa que, en la Alemania de inicio del siglo XX, la Geografía clásica analizaba el territorio a través del paisaje y, la concepción regional francesa, a mediados del siglo XX, aportaba a la ordenación urbanística y territorial.

A fines de primer tercio de siglo XX, la geografía empieza a preocuparse por el ordenamiento del territorio a partir de las ciudades: Walter Christaller, va ser el primer geógrafo que interviene en la Planificación Territorial (Alemania y Polonia), con su teoría de los Lugares Centrales (1933).

Dudley Stamp, en Inglaterra (1929), desarrolla la primera experiencia de ordenamiento territorial a escala estatal, al proponer corrección de los problemas que ocasionan las localizaciones industriales indebidas. En 1960, la experiencia académica y práctica de Stamp se concretó en la Applied Geography.

J.P. Gravier, en su obra "París y el Desierto Francés" (1947), denuncia los graves desequilibrios territoriales que se presentaban en Francia (centralismo y monopolización de recursos materiales de parte de Paris) y, contribuye a la intervención del Estado en el ordenamiento territorial (1950) y, posteriormente, a la creación de la DATAR - Délégation a l'Aménagement du Territoire et a l'Action Régionale- (1963).

FIGURAS 1 Y 2.

Geografía y Política Territorial



Fig. 1. DATAR y L'Aménagement du Territoire



Fig. 2. La organización del Espacio

Elaboración propia.

M. Philipponneau, en "Géographie et Action: Introduction á la géographie appliquée" (1960), impulsa la geografía aplicada y el ordenamiento territorial, y la contribución de los geógrafos en la DATAR.

El geógrafo francés, Jean Labasse, formula "Principios de la Geografía Voluntaria" (1964) – Geografía aplicada orientada a la Organización del Espacio. *Para el ordenamiento territorial el geógrafo debe colocarse en la encrucijada de las disciplinas, como "tímido coordinador" de unas actuaciones que son necesarias tras el fracaso del laissez faire*" (Labasse, J. 1964)

Desde los años 60 del siglo pasado, la creación de la Comisión de Geografía Aplicada en la Unión Geográfica Internacional (UGI) permite contar con nuevos métodos hipotéticos-deductivos, modelos y técnicas cuantitativas de la "New Geography", que han de fortalecer participación de geógrafos en los procesos de ordenamiento territorial.

La Geografía Cuantitativa, a través de la utilización de modelos territoriales, ordenador y cartografía apoyada en sistemas de información geográfica, coopera a desarrollar con más precisión la ordenación de los usos del suelo.

En los años 90, los geógrafos franceses, británicos, alemanes y holandeses participan en la elaboración de Estrategia Territorial Europea, documento que orienta la política territorial y espacial de la Unión Europea, acordado entre sus Estados miembros y la Comisión Europea, en la Reunión de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio celebrada en Potsdam (Alemania) en 1999.

2.2 ANTECEDENTES A NIVEL NACIONAL

Los antecedentes nacionales relacionados con la participación de la geografía peruana en el ordenamiento territorial son relativamente cercanos y se remontan a la década de los años 80 del siglo pasado.

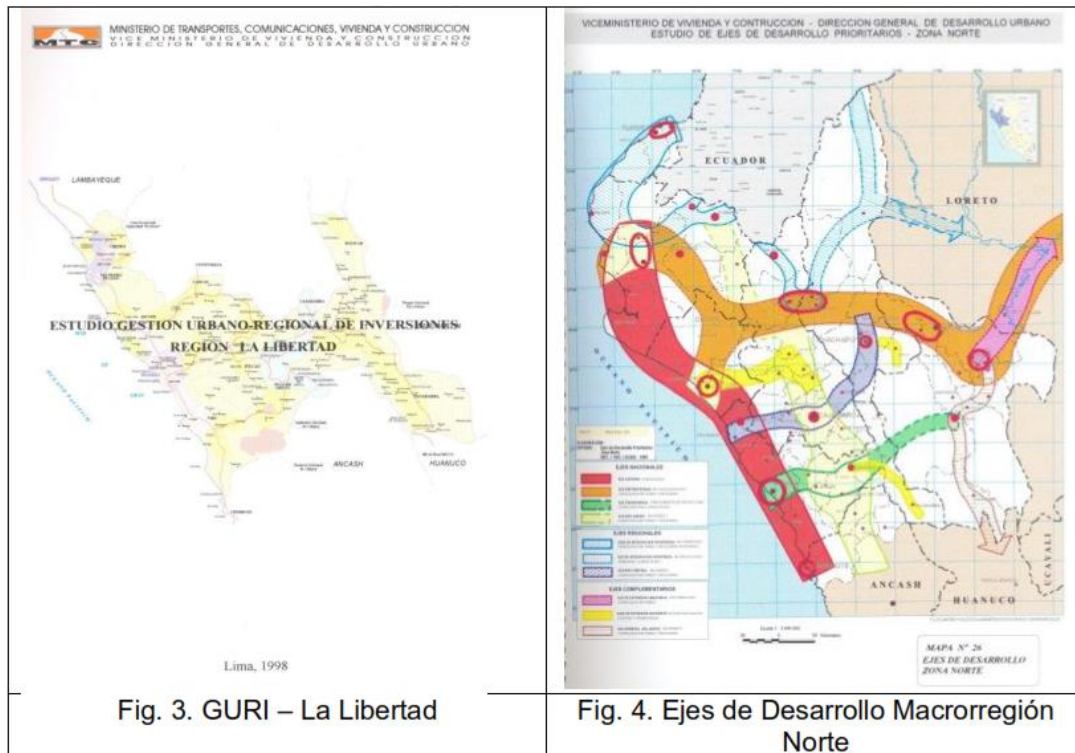
Entre 1978 y 1981, el Instituto Nacional de Planificación (I.N.P), realiza estudios sobre la "Realidad Nacional" e identifica los principales problemas del interior del país. Desarrolla metodologías para la delimitación de espacios menores: zonas, microrregiones, unidades básicas de desarrollo. Entre 1981 y 1984, desarrolla cursos de capacitación en desarrollo microrregional, delimita microrregiones y ejecuta Programas de Desarrollo Microrregional, con participación de geógrafos, quienes diseñan métodos de análisis territorial integrado. En 1986, se crea el Proyecto Especial Programa de Desarrollo de Microrregiones en Emergencia Económica y Social (INP/PEPDMEES) para atender necesidades sentidas del interior rural del país; se diseñan métodos y técnicas para la elaboración de planes de desarrollo microrregional, con participación de geógrafos.

En 1984, en el marco de las demandas por una nueva organización del territorio peruano -la regionalización del país-, la Ley 23878- Plan Nacional de Regionalización- permitió la participación de geógrafos en la propuesta de la nueva organización administrativa del territorio.

En los años 90, las preocupaciones por el medio ambiente y los recursos naturales, motivaron la elaboración de la Estrategia Nacional de Conservación y, la creación del Consejo Nacional del Ambiente, en ambas disposiciones se considera el ordenamiento territorial, a propuesta de los geógrafos participantes.

En 1998, el Vice-Ministerio de Vivienda y Construcción, dispone la realización de estudios que ponen atención a la elaboración de propuestas de estrategias territoriales: Gestión Urbana Regional de Inversiones (GURIs) y Ejes de Desarrollo en la Macrorregión Norte (1999), con aporte de geógrafos.

FIGURAS 3 Y 4.
Geografía y Ordenamiento territorial



A partir del año 2000, se dictan dispositivos de política ambiental, entre ellos el Decreto Legislativo N°1013, del 13-05-2008, que dispone la creación del Ministerio del Ambiente (MINAM), cuyas funciones consideran elementos técnico-metodológicos para la elaboración de la zonificación ecológica económica, con participación de geógrafos. Entre el 2010 y 2015, el MINAM dicta un conjunto de resoluciones relacionadas con el ordenamiento territorial.

En el año 2014, el Acuerdo Nacional, elabora y propone la Política 34: Ordenamiento y Gestión del Territorio; y, en el Congreso de la República, la Comisión de Descentralización y el Grupo de Trabajo de Modernización de la Gestión del Estado, debate el Pre Dictamen de Ley de Ordenamiento Territorial, reciben propuestas y contribuciones de Sociedad Geográfica de Lima.

Desde primeros años del 2000, los geógrafos apoyan las iniciativas de ordenamiento territorial a nivel local y regional; asimismo, elaboran propuestas metodológicas y realizan publicaciones que muestran la importancia y aportes de la geografía en el quehacer del ordenamiento territorial. Es preciso señalar que contadas universidades con unidades académicas que promueven la formación profesional de geógrafos, han incorporado asignaturas relacionadas con temática del ordenamiento territorial.

III. EL CONTEXTO GLOBAL

La cuestión territorial no ha escapado a los grandes cambios científico-técnicos que están en marcha. Como indica Boisier, "Los territorios están siendo revalorizados en la globalización; y se convierten en los nuevos actores de la competencia internacional por capital, por tecnología y por mercados"

(Boisier, S. 2001). Es por ello que los gobiernos nacionales han considerado replantear sus funciones de regulación (monetaria, fiscal, comercial) entregando la función de fomentar el crecimiento y desarrollo a sus entidades territoriales (regiones, provincias y distritos). Estas entidades territoriales, perciben ser las llamadas a asumir la responsabilidad de activar los mecanismos que operan como factores causales de su propio crecimiento y desarrollo, y de su posicionamiento en la globalización.

En la globalización, señala Boisier, “la competitividad es sistémica y territorial”; en razón a ello, el territorio es actor indirecto de la competitividad, al transformarse en plataforma sistémica de ella (soporte de las actividades productivas competitivas); y, actor directo de la competitividad, al ser el espacio contenedor de una cultura propia que se traduce en prácticas sociales históricas, en la elaboración de bienes y servicios ligados a esa cultura, a partir de los cuales se construyen nichos específicos de comercio de competitivos (Boisier, S. 2001: 10).

De otro lado, en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro – Brasil, en 1992, una de las principales recomendaciones de la “Agenda 21”, norma fundamental en la Estrategia Global de Desarrollo Sostenible, está contenida en el Capítulo 10: Enfoque integrado de la planificación y la ordenación de los recursos de tierras” (IDEA-PUCP, Agenda 21: 1998:165). En el capítulo se señala que: la Tierra es un recurso finito mientras que los recursos naturales que sustenta pueden variar con el tiempo y según las condiciones de su ordenación y los usos que se les den. Si se quiere satisfacer en el futuro las necesidades humanas de manera sostenible es esencial satisfacer ahora esos conflictos. Un enfoque integrado de la planificación y gestión del medio físico y del uso de la tierra es una forma eminentemente práctica de lograrlo.

Conviene señalar también, que las Naciones Unidas, en septiembre del 2015, aprobaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Nuevos objetivos que orientarán la política de desarrollo durante los próximos 15 años. Son 17 objetivos, muchos de los cuales consideran políticas territoriales y metas para el ordenamiento territorial (Fig. 5).

FIGURA 5.
Los Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: Naciones Unidas, 2015.

3.1 EL CONTEXTO NACIONAL

La Constitución Nacional señala que el Perú, es una república unitaria, descentralizada. Actualmente cuenta con 26 Regiones, 196 provincias y 1867 distritos. Su extensión territorial alcanza 1'285,215.6 km²; en ella habita una población aproximada de 31'000,000 habitantes (INEI, 2017). La economía del país en la última década ha mostrado indicadores positivos. El PBI-Percápita es de US\$ 4,500. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) del 2016 es: 0737 (puesto 82).

El Perú es un territorio complejo y heterogéneo; en el que se destaca su diversidad ecogeográfica, étnica y cultural (Fig. 6 y 7). Es reconocido como uno de los cinco países megadiversos del planeta.

FIGURAS 6 Y 7.

Perú: Diversidad Ecogeográfica



Adaptado de: MINAM-SINIA

La organización territorial actual muestra marcados desequilibrios y falta de cohesión. El esquema territorial es centralizado, con una alta concentración espacial de actividades y de recursos materiales en la región central metropolitana, la que produce cerca del 70% del PBI.

Asimismo, en el país se hace notoria la desarticulación funcional. El nivel de desarrollo de sus entidades territoriales es dispar; por todo ello, las realidades interiores del país demandan nuevas formas de organización.

En este contexto, en que se revaloriza el papel del territorio (nacional, regional y local) y, en el que se promueve el desarrollo sostenible, es donde la geografía como disciplina y los geógrafos como profesionales, están llamados a intervenir con importancia creciente. El estudio de la dimensión territorial se constituye pues en una etapa necesaria para la elaboración e implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial.

IV. EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

El término “ordenamiento” refiere a la acción de ordenar, es decir, poner las cosas en orden o en una disposición sistemática de modo que cada una ocupe el lugar que le corresponda. En términos técnicos, el concepto “ordenamiento” es utilizado en Europa y Latinoamérica para nombrar un proceso cuyo principal objetivo es alcanzar un determinado modelo territorial a través de distintas etapas de intervención.

El ordenamiento territorial, señala la Carta Europea de Ordenación (1984) es un proceso que “expresa espacialmente las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad”. Sin embargo, compartimos las precisiones de Zoido, cuando señala que el ordenamiento territorial es *“esencialmente una función pública, una política compleja y de reciente y todavía escasa implantación, que puede y debe apoyarse sobre instrumentos jurídicos (convenios internacionales, leyes, decretos), sobre prácticas administrativas y principios consolidados (planificación, participación, etc.) y en diferentes conocimientos científicos, en aportaciones necesariamente pluridisciplinarias, entre las que cabe un papel propio y relevante a la geografía”* (Zoido, F. 1998).

En tanto que función pública o política, el ordenamiento del territorio es, sobre todo, un instrumento no un fin en sí mismo, un medio al servicio de objetivos generales como el uso adecuado de los recursos, el desarrollo, y el bienestar o calidad de vida de los ciudadanos. Por ello, es común ver que, al ordenamiento territorial, como política pública, se le relaciona con el alcance de ciertos objetivos fundamentales como:

- a) El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones.
- b) La Mejora de la Calidad de Vida.
- c) La Gestión responsable de los recursos naturales y protección del medio ambiente.
- d) La Utilización racional del territorio.

Es así que consideramos que corresponde a la geografía la responsabilidad de contribuir a que las políticas territoriales se diseñen y apliquen de manera efectiva y permitan alcanzar los objetivos planteados.

4.1 EL ENFOQUE GEOGRÁFICO DE UNA MATERIA INTERDISCIPLINAR

Tradicionalmente la geografía, en sus diferentes vertientes, ha aportado importantes reflexiones teóricas y aplicaciones prácticas a las preocupaciones de la política territorial y al ordenamiento del territorio.

El ordenamiento del territorio exige el conocimiento de las características del medio físico y la valoración de los recursos naturales para determinar sus posibles usos, fijando prioridades, limitaciones, etc. El carácter científico del ordenamiento territorial es resaltado en la Carta Europea de Ordenación (1984), al señalar que, “el ordenamiento territorial es una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida con un enfoque interdisciplinario”.

Como se ha indicado, existe un conjunto de disciplinas científicas, procedentes tanto de las ciencias sociales como de las físicas y medioambientales, que tienen el territorio como objeto de estudio; ellas brindan la teoría sustantiva en que se apoya el ordenamiento territorial (Fig. 8).

FIGURA. 8.
Disciplinas Científicas vinculadas al Ordenamiento del Territorio



Fuente: adaptado de Novoa, Z. 2004

La geografía es la ciencia básica del territorio. Es una ciencia integradora y de síntesis: su visión holística y sistémica en el tratamiento de la cuestión territorial le permite una concepción de la totalidad, de la parte y del todo propio de cada situación. Es decir, una interpretación del territorio desde una visión geográfica o un enfoque propio de la geografía

Por lo general el enfoque geográfico concibe al territorio como un espacio o conjunto integrado, un sistema compuesto por partes o elementos (físico-natural, socio-cultural, económico-productivo, construido, político-institucional, etc.) que interaccionan y responden a cierto modelo de organización.

Como bien señala Bielza, "el enfoque geográfico está siempre presente en el núcleo de la planificación territorial, por cuanto la síntesis geográfica ha sido la elaboración teórica más próxima al concepto básico de ordenamiento territorial" (Bielza, V. (2008).

4.2 EL ENFOQUE GEOGRÁFICO Y EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

La relación de la geografía con el ordenamiento del territorio es obvia y entendida por los geógrafos, pero no siempre por otros especialistas, políticos, empresarios, etc. Esto constituye un reto importante para los geógrafos. La geografía trata espacios o sistemas complejos: aquellos cuyas estructuras, funciones y procesos reciben influencia de fuerzas naturales y del hombre. La geografía se distingue por intentar reconocer todos los aspectos del desenvolvimiento territorial y ambiental.

La decisión de intervenir en un territorio para su planificación, ordenamiento y desarrollo, debe basarse en información calificada. La geografía, como ciencia del territorio, es una de las primeras e importante fuente generadora de conocimiento y de información necesaria para la elaboración del plan de ordenamiento territorial.

La geografía considera las dimensiones temporales (pasadas y actuales) y las estructuras espaciales que permiten prever las tendencias en el desarrollo del territorio en sus diferentes escalas: visión prospectiva, no especulativa del futuro.

La geografía ha generado conceptos y métodos que aún no son del todo valorados y aplicados en los procesos de ordenamiento territorial. El análisis del espacio geográfico o el análisis territorial integrado, demuestra su utilidad en el ordenamiento del territorio. Igualmente, la superposición cartográfica, las unidades de paisaje, las áreas de influencia, las intensidades de relaciones y flujos, entre otros.

Los sistemas de información geográfica (SIG). I.G. sirven de base para organizar, relacionar y analizar la información; asimismo, permiten generar cartografía del territorio, de calidad, capaz de integrarse a otros estudios (Fig. 9 y 10).

FIGURAS 9 Y 10.

El Enfoque Geográfico y el O.T.



Fig. 9. Base Cartográfica



Fig. 10. Sistema de Información Geográfica

Elaboración propia

V. ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y GEOGRAFÍA EN EL PERÚ

Desde mediados del siglo XX, datan los esfuerzos vinculados a la intervención pública en el territorio que han hecho del Estado el actor principal y con un rol fundamental en la política territorial. Sin embargo, es a partir de los 60 que se registran el mayor número de instrumentos de política, así como de intervenciones.

Los diferentes discursos, teorías y esfuerzos han expresado y justificado políticas territoriales de diferente tipo: promoción descentralizada de la industria, la ocupación de “tierras nuevas”, el desarrollo del interior y la acción en regiones problema, la organización del territorio, preocupaciones ambientales y de ordenamiento territorial. Como se nota es “una amplia tipología, pero con resultados poco estimulantes” (Novoa, Z. 2016: 106)

En razón a lo anterior, podemos señalar que el ordenamiento del territorio es un campo relativamente nuevo en nuestro país. Surge a mediados de los 60, en espacios regionales, más próxima al campo disciplinar de la economía y la geografía, hasta que en los 80, con la creación del Ministerio de Vivienda y el INADUR se reimpulsa con sesgo urbano; y con las demandas de una nueva organización territorial – regionalización - le dan un nuevo giro a una política más teórica que práctica.

Como se ve, el tema y el proceso de organización espacial y de ordenamiento territorial en el Perú presenta contenidos relativamente amplios, debido a las diferentes interpretaciones que ha recibido de parte de quienes han impulsado su aplicación en diferentes momentos del proceso de desarrollo, sectores de actividad y escalas espaciales (el ex I.N.P., el Ministerio de Vivienda, el Ministerio de la Presidencia, la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio del Ambiente, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), Universidades, entre otros).

En el Perú, la política regional primero y la territorial después, aparecen como políticas orientadas a atender los desequilibrios territoriales de las entidades administrativas (provincias, regiones y otros espacios) e intentar la integración de los aspectos espaciales o territoriales de las acciones sectoriales (vivienda, transportes, agricultura, producción, minería, etc.), en el marco de los planes y estrategias de nivel nacional.

En este período es posible observar también los iniciales pero valiosos aportes de la geografía al conocimiento del país y sus regiones, que permitieron relevar aspectos significativos del territorio nacional, como: “las ocho regiones naturales del país” (Pulgar Vidal, 198..), “la complejidad y heterogeneidad del país” (1970) y “la realidad del interior del país” (INP, 1981), “Perú: país de contrastes” (Bernex, N, 1984), “diversidad ecogeográfica del país” (Novoa, Z, 2004), entre otras.

También, en este período se empieza a observar la participación de geógrafos profesionales, laborando en la administración pública y en la academia, en el diseño y/o aplicación de estas políticas (desarrollo del interior, desarrollo regional, desarrollo microrregional, desarrollo rural, desarrollo e integración fronteriza, gestión urbana- regional, entre otras).

5.1 ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LA GEOGRAFÍA EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Como función pública el concepto de ordenamiento tiene interés en todos los niveles de la organización territorial del Estado peruano. Esto se puede colegir de la aprobación de la Política de Estado 34, del Acuerdo Nacional sobre Ordenamiento y Gestión Territorial: “Nos comprometemos a

impulsar un proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial que asegure el desarrollo humano en todo el territorio nacional, en un ambiente de paz" (Acuerdo Nacional, 2013). Sin embargo, es un concepto que no aparece constitucionalizado y, no cuenta con una ley de ordenamiento territorial, que pudiera orientar su aplicación a nivel nacional. Son los niveles local y regional los que tienen atribuidas competencias propias respecto al espacio geográfico de su jurisdicción.

El ordenamiento u organización espacial local está atribuido, mediante la Ley 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades (2003), al poder local (distrital y provincial). En tanto, el ordenamiento del territorio en nivel o escala regional aparece en la Ley 27783 – Ley de Bases de la Descentralización (2002), y la Ley 27867 – Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (2002).

En estos desarrollos legislativos y de planificación se entiende el ordenamiento del territorio como política a realizar en dos escalas o niveles: regional y local (no explícito para el ámbito distrital).

La resolución Ministerial 020-2010-MINAM, Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial, define el ordenamiento territorial como un instrumento que forma parte de la política de Estado sobre el desarrollo sostenible.

En el Perú, por tanto, el ordenamiento territorial aparece como una política destinada a tomar decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio.

En esta situación, la relación ordenamiento territorial y geografía resulta obvia. Tanto el ordenamiento (como política) y la geografía (como ciencia aplicada) se ocupan del mismo objeto: el espacio geográfico real, acotado a la condición de territorio y en determinadas escalas (local, regional, etc).

De otro lado, el análisis convencional del espacio geográfico, es decir de las características descriptivas de los componentes del sistema territorial, son de gran utilidad para el ordenamiento del territorio. Igualmente, la distinción de ámbitos complejos e integrados, resultado de la aplicación de técnicas de diversas como la superposición cartográfica, identificación de unidades de paisaje, el análisis multivariado, el estudio de áreas de influencia o de intensidad de relaciones, análisis de flujos, etc. de amplia utilización en geografía, son de interés para los trabajos de ordenamiento, tanto en el análisis como en las propuestas que pretendan asignar funciones a determinadas partes del territorio. También los aspectos relacionados con la articulación física y la integración funcional de los territorios y, la cohesión de la población y grupos que lo habitan, ha permitido a la geografía producir diferentes conceptos y métodos que contribuyen al ordenamiento del territorio. A todo ello se debe agregar los aportes teóricos y conocimientos relacionados con la identificación de estructuras agrarias y rurales, los asentamientos humanos y modelos funcionales urbanos, la noción del territorio como sistema integrado, entre otras.

Además, en nuestra disciplina son destacables los aportes a la práctica territorial desde el ámbito científico en el que personalidades de la geografía en el Perú han intervenido en estudios y propuestas de planificación, organización de eventos académicos (Fig. 11 y 12). Y, en el ámbito educativo y de la formación de geógrafos, en el surgimiento de una línea de formación con capacidades y conocimientos para el ordenamiento territorial.

FIGURAS 11 Y 12
Aportes en el Ámbito Científico y Educativo

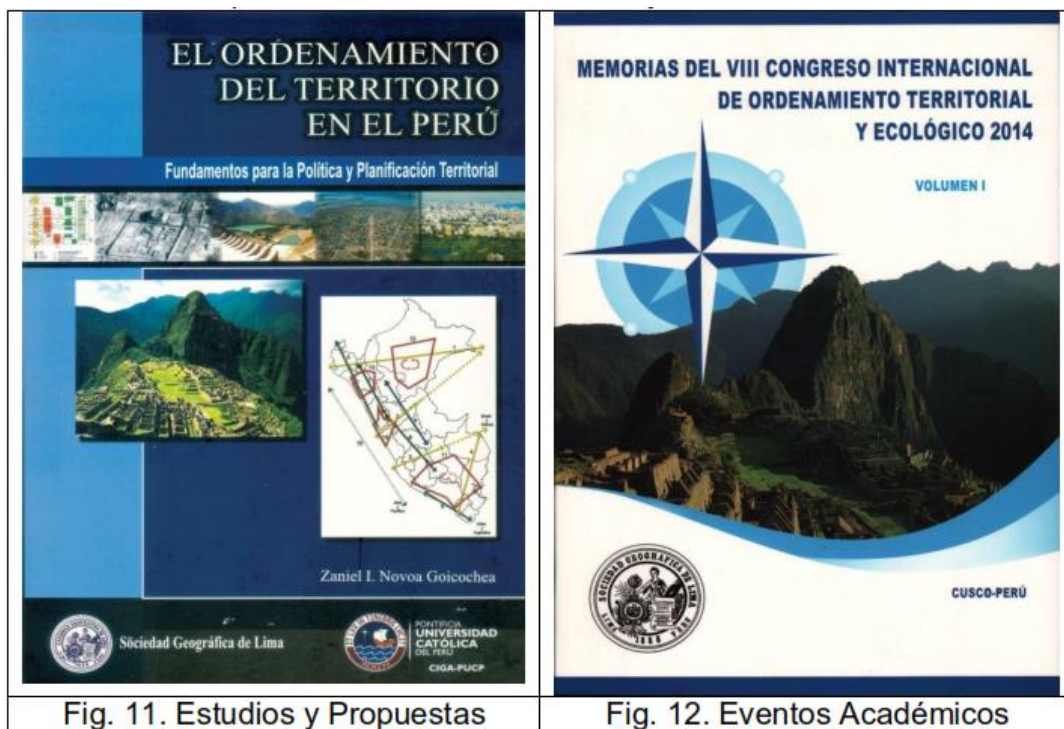


Fig. 11. Estudios y Propuestas

Fig. 12. Eventos Académicos

Finalmente, para los fines de un mejor entendimiento del posicionamiento de nuestra ciencia en el proceso de ordenamiento territorial, con el apoyo del formato FODA, se analiza la situación de la geografía en el ordenamiento territorial y se presenta la información necesaria para la implantación de medidas correctivas y para ordenar los principales argumentos en que se apoya con el propósito de contribuir a asentarla en una práctica interesante y atractiva en estos últimos años (Tabla 1 y 2).

TABLA 1.
Análisis de Situación: Geografía y Ordenamiento Territorial

Fortalezas	Debilidades
Objeto de Estudio: espacio – territorio.	Débil visibilidad de representación institucional.
Visión integrada y sistémica del territorio.	Escasa presencia y participación en política nacional.
Amplia y reconocida base conceptual.	División y celos interprofesionales: geógrafos e ingenieros geógrafos.
Importantes conocimientos e instrumentos cartográficos.	Escaso desarrollo de capacidades profesionales en aspectos teóricos y metodológicos.
Capacidad de acogida de nuevas tecnologías (Teledetección, S.I.G. etc.).	Poca capacidad profesional para acometer tareas de planificación y gestión integrada del territorio.
Facilidades para la modelación espacial.	
Posibilidad de trabajo a diferente escala.	
Posibilidad de validación social de los procesos de naturaleza diversa presentes en el territorio.	

TABLA 2.
Análisis de Situación: Geografía y Ordenamiento Territorial

Oportunidades	Amenazas
Paradigma de Desarrollo Sostenible: O.T. componente clave de la estrategia.	Corriente académica global y nacional para desplazar o marginar a Geografía.
Creciente interés por la cuestión territorial: O.T. D.T. Estrategias Territoriales, Competitividad territorial, etc.	Surgimiento de nuevas escuelas profesionales que invaden campos de especialización y/o compiten con Geografía: Ciencias ambientales, Cs. de la tierra, etc.
Desarrollo científico y técnico (imágenes, satélites, dispositivos informáticos, etc.).	Poco interés de gobiernos por Ley de Ordenamiento y Gestión del Territorio.
Desarrollo de Marco Legal y Normativo relacionado con lo ambiental y territorial.	Mercantilización de estudios de O.T.: surgimiento de consultoras no especializadas, encargadas de estudios.
Estructura organizativa del territorio: nacional, regional y local (26 Regiones, 196 prov, 1856 dist.).	Interés de sectores públicos, organizaciones políticas y agentes económicos por frenar avances del O.T.
Necesidad de instrumentos orientadores: POT, PAT, PDT, otros.	Visión sectorial y centralizada del proceso de O.T.
Tratados y Acuerdos internacionales promueven estudios (Unión Europea, CAN, OTCA, TLC).	Escaso respaldo político al ente rector de Planificación –CEPLAN- para cumplir funciones.

Elaboración propia

VI. CONCLUSIONES

La geografía es la ciencia que ha contribuido y contribuye al O.T., fortaleciendo su papel a través de conceptos, métodos y técnicas aportados.

La geografía en el Perú ha participado en primeras acciones de política territorial y apoya las iniciativas locales y regionales de ordenamiento territorial.

En el Contexto Global y Nacional: la globalización, el paradigma de desarrollo sostenible y el proceso nacional, hacen que los territorios adquieran relevancia.

El enfoque geográfico, permite una visión geográfica y la mejor interpretación del sistema territorial.

El análisis de situación de la geografía en el ordenamiento territorial indica debilidades que se deben superar para hacer frente a las tareas del ordenamiento territorial. Asimismo, se debe potenciar las fortalezas y aprovechar las oportunidades que nos ofrecen para liderar estas tareas.

La ciencia geográfica y los geógrafos están llamados a participar y desempeñar un papel importante en la política territorial y en la elaboración de instrumentos de planificación y gestión del territorio.

El Ordenamiento Territorial es la política y actividad planificadora cuya ciencia base es la Geografía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACUERDO NACIONAL (2014). *Acuerdo Nacional Unidos para Crecer: Política de Estado 34: Ordenamiento y Gestión Territorial*. Secretaría Ejecutiva. Lima.
- BIELZA DE ORY, V (2008). *Introducción a la Ordenación del Territorio: un enfoque geográfico*. Pressas Universitarias de Zaragoza. España
- BOISIER, S. (2001). *Crónica de una muerte frustrada: el territorio en la globalización*. Centro de Estudios de Desarrollo local y regional (CEDER). Santiago, Chile.
- CONSEJO DE EUROPA (1983). *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. Torremolinos, España.
- GEORGE, Pierre (1985). *La Acción del Hombre en el Medio Geográfico*.
- IDEA – PUCP (1998). *Agenda 21: Desarrollo Sostenible – un programa para la acción*. Fondo Editorial PUCP. Lima.
- I.N.P. – Perú (1986). *Proyecto Especial - Programa para el Desarrollo de Microrregiones en Emergencia Económica y Social (PEPDMEES)*. Lima.
- LABASSE, Jean (1964). *La Organización del Espacio*. I.E.A.L. Madrid, España.
- MINAM – Perú (2014). *Compendio Normativo del Ordenamiento Territorial*. Segunda Edición. Lima.
- MTC-VM-Vivienda y Construcción (1998). *Gestión Urbana Regional de Inversiones (GURI)*. Dirección de Desarrollo Urbano. Lima.
- MTC-VM-Vivienda y Construcción (1999). *Ejes de Desarrollo de la Macrorregión Norte*. Dirección de Desarrollo Urbano. Lima.
- NACIONES UNIDAS (2015). *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible*.
- NOVOA, Zaniel (2008). *El Ordenamiento del Territorio en el Perú: fundamentos para la política y planificación territorial*. Sociedad Geográfica de Lima – CIGA-PUCP. Lima.
- NOVOA, Zaniel (2015). *Gestión Integrada del Territorio para el Desarrollo Sostenible*. Sociedad Geográfica de Lima – CIGA-PUCP. Lima.
- ZOIDO N, Florencio (1998): *Geografía y Ordenación del Territorio*. Iber. Didáctica de Ciencias Sociales. Geografía e Historia. Barcelona.