

# El ordenamiento territorial instrumento de integración, competencia y desarrollo

Fray Masías Cruz Reyes  
Universidad Nacional Mayor de San Marcos  
E-mail: fray\_cruz@speedy.com.pe

## RESUMEN

*El Perú es un país geográficamente diverso, con relieves accidentados y geoformas muy variadas que determinan su variedad climática, con múltiples ecosistemas y una biodiversidad única en el mundo. En este contexto, por un lado, los modos de ocupación del territorio por el hombre se dio de manera espontánea y circunstancial, lo que generó un caos y desequilibrio en la ocupación del territorio nacional; por otro, el Estado tampoco ha avanzado, pues las delimitaciones de las circunscripciones político-administrativas no reflejan la realidad geográfica y mucho menos los intereses de la sociedad que más bien generan conflictos limítrofes entre distritos, provincias y departamentos. Sin embargo, esta situación puede ser superada con una visión de país integrado, competitivo y desarrollado, y para lograrlo se debe optar como política de Estado que el ordenamiento territorial sea un instrumento de planificación física a nivel nacional, regional, microrregional y local.*

**PALABRAS CLAVE:** Geografía, territorio, ordenamiento, desarrollo sostenible.

## ABSTRACT

*Peru is geographically a heterogeneous country, with uneven reliefs and very varied geoforms that determine its climatic variety, with ecosystems and an unique biodiversity in the world. In this sense, the territory's ways occupation by man was given in a spontaneous and circumstantial way, generating chaos and imbalance in the national territory occupation, that's for one side; for the other, the State, hasn't advanced since the delimitations of the districts politician administrative don't reflect the geographical reality and less the society interests' and comes generating bordering conflicts among districts, provinces and departments. However this situation can be overcome with a vision of integrated, competitive and developed country and to achieve it should be opted as politics of State the territorial classification as instrument of physical Planning at national, regional, micro-regional and local level.*

**KEY WORDS:** Geography, Classification, Sustainable development.

El Perú es un país privilegiado por su ubicación geográfica en América del Sur con respecto del mundo. Más de dos mil kilómetros de costa ribereña marítima, con 28 tipos climáticos de los 32 a nivel mundial, 84 zonas de vida de los 104 existentes, ingentes recursos naturales en cantidad y calidad, más de 60 grupos etno-lingüísticos, recursos turísticos que aún no están siendo aprovechados en todo su potencial, con una población de tradición histórica en el dominio de todos los ecosistemas, pero que en la actualidad no lo está haciendo en su verdadera dimensión, hecho que se observa por la poca o nula integración territorial del país, como el aislamiento de las grandes zonas o regiones (Amazonía y áreas andinas) del país con respecto a su *hinterland*, lo que demuestra que nuestro territorio no está ordenado ni demarcado con criterios técnicos y científicos que reflejen su realidad geográfica, económica, social, cultural y política; igualmente se observa que no existe un aprovechamiento racional y óptimo de su extensión territorial con fines de desarrollo. La situación descrita nos indica que en nuestro país no hay una cultura territorial y urge conocer el país desde el punto de vista geográfico a fin de identificar los riesgos y amenazas y definir planes de contingencia para mitigar los impactos negativos de la naturaleza y de la globalización, lo que se orienta a la estandarización del mundo sin el reconocimiento de lo diverso y la pérdida o liquidación de la identidad nacional, entre otros.

El Perú será un país próspero y de una economía sólida y ambicionada por potencias por su ubicación estratégica, en la medida en que se prepare en el conocimiento profundo de su realidad geográfica, su biodiversidad y sus valores culturales e históricos como parte constituyente de su identidad. Por eso, en estos tiempos de la globalización o internacionalización de la economía, debemos *pensar y actuar globalmente y actuar localmente*, o también *pensar y actuar localmente para impactar mundialmente*, porque según el informe elaborado por el Foro Económico Mundial de Davos, Suiza en 1999, Singapur ocupó el primer lugar en competitividad seguido por Estados Unidos, nuestro país se ubicó en el puesto 36. En esta perspectiva, si aplicáramos a nuestra realidad esta metodología que utiliza el World Economic Forum (WEF) para establecer el rango anual de competitividad entre países, que corresponde al promedio de los ocho factores, que son: fortaleza de la economía, intermediación, gobierno, administración privada, infraestructura, ciencia y tecnología, finanzas y recursos humanos; los más altos índices de competitividad (sobre 100 puntos máximo) seguramente encontraríamos que las grandes ciudades de la costa, encabezadas por Lima, serían las más competitivas y las últimas serían las ciudades del área andina y de la selva. Esta suposición está a la vista por el poco nivel de desarrollo de las ciudades, ya sea por la inexistencia de infraestructura productiva en muchas de ellas, deficientes y/o limitados servicios básicos que satisfagan las necesidades de la población aunado a la insuficiencia de la infraestructura vial que se observa en la falta de interconexión espacial de grandes áreas y regiones del país,

principalmente la región amazónica con el resto del país. La carretera transoceánica que unirá al Perú con Brasil, probablemente articulará transversalmente la parte sur del territorio nacional y dará salida al Atlántico.

Frente a esta situación, el ordenamiento territorial entendido como un instrumento metodológico de análisis espacial del territorio para una adecuada administración y manejo racional y óptimo de un territorio con fines de desarrollo equilibrado y armónico del país, es de importancia capital ejecutarla y sólo así podremos detectar las potencialidades, riesgos y limitaciones de nuestro territorio tanto a nivel nacional, regional y local para aprovecharlo óptimamente y que la demarcación o límites territoriales obedezca a su realidad y no resulte una simple repartición del territorio como hasta hoy conocemos en departamentos (hoy llamados regiones), provincias y distritos con problemas de límites no definidos, otros en proceso de delimitación y en muchos casos inexistentes. La delimitación territorial es un proceso técnico-científico que hacen los geógrafos profesionales y los límites deben ser el resultado de una estructura de relaciones complejas, en la cual las partes interactúan entre sí y con el todo, es decir, la nación y sus entidades.

La división político-administrativa de nuestro país nos muestra que existen 24 departamentos o regiones y una provincia constitucional, 194 provincias y 1,828 distritos. El 8% de las capitales de departamentos tienen la categoría de pueblo (Puerto Maldonado y Cerro de Pasco). En cuanto a las provincias se observa que sólo el 74% de las capitales tienen la categoría de ciudad, mientras que el 15.5% tienen categoría de villa y el 10.5% tienen la categoría de pueblo. A nivel distrital la situación es más elocuente, porque el 80% de capitales tienen categoría de pueblo, 15% la categoría de villa y sólo el 5% ostenta la categoría de ciudad (Lima Metropolitana tiene 15 distritos con categoría de pueblo y uno la de villa). Esta realidad también es un indicador del bajo nivel de desarrollo alcanzado por nuestro país; así como la ignorancia o el desinterés de quienes dirigieron los destinos del país, sobre la necesidad de la recategorización de las capitales de las distintas jurisdicciones y que aún no entienden que el mundo globalizado exige estas consideraciones para muchos aspectos y políticas e inclusive para el trato adecuado de sus habitantes. Sin embargo, en nuestro caso, según el fenecido D.S. 044-90-PCM, se categorizaron en caserío, pueblo, villa y ciudad, considerando el número de habitantes y otros aspectos que son indicadores del nivel de desarrollo alcanzado. En la actualidad según la Ley N° 27797, Ley de Demarcación y Organización Territorial, también mantienen las mismas categorías más el agregado de Metròpoli (Art. 8).

Asimismo, es importante indicar los departamentos con mayor número de provincias: Ancash (20), Cajamarca, Cusco y Puno con 13 provincias respectivamente, mientras los departamentos de Lambayeque, Madre de Dios, Moquegua, Pasco y Tumbes sólo tienen tres provincias cada uno. Igual que en el caso anterior esta distribución repercute en muchos aspectos, entre ellos en la distribución presupuestal,

más aún cuando éstos ya son considerados como regiones. Por otro lado, la concentración poblacional que es consecuencia de la centralización de los medios y condiciones materiales de vida, fuentes de trabajo y servicios de todo tipo; siendo el departamento de Lima el de mayor concentración con 28.66%, seguido por los departamentos de Piura con 21.45%, La Libertad 19.76%, Cajamarca 19.75% y Puno 16.75% (Censo 1993), y la de mayor densidad la Provincia Constitucional del Callao y Lima con 4,800 y 198 hab/km<sup>2</sup> respectivamente y el de menor densidad el departamento de Madre de Dios con 0.96 hab/km<sup>2</sup>. (Ver cuadro)

Otro problema inadvertido, pero de igual importancia e implicancias negativas de consideración para el normal desenvolvimiento y desarrollo de los pueblos es la inexistencia y/o indefinición de los límites territoriales. Según estudios realizados (H.Pando, 2000) de los 24 departamentos, sólo el 12.5% tienen límites delimitados (Tumbes, Madre de Dios y Ucayali), 29.9% de provincias y 16.5% de distritos, el resto están parcialmente delimitados o sin límites delimitados; sin embargo, todas las jurisdicciones tienen la ley de creación y mapa de límites que todos conocemos. Frente a esta realidad surge la pregunta: ¿tiene alguna importancia definir los límites territoriales de las jurisdicciones? La respuesta es obvia y más para prevenir la futura crisis del agua.

En nuestro país la organización u ordenamiento territorial a nivel macro es prácticamente inexistente como una expresión más del nivel de atraso en comparación de otros países más desarrollados o con aquellos preocupados por la organización de su territorio. A nivel micro tenemos los planes urbanos, denominados también Planes Directores, que se aplican a capitales de provincia y que alcanza sólo a 25% de ellas, y a nivel distrital el 15% aproximadamente. Pese a este pequeño porcentaje no todos se encuentran actualizados.

La situación descrita nos indica que en nuestro país existe un claro desequilibrio de manejo territorial que se manifiesta en la falta de integración espacial y una adecuada organización territorial que supere todos los desequilibrios y la decisión política deben ser tomadas y aplicadas por los gobiernos: central, regional, local y comunal.

En la perspectiva de buscar la competencia y el desarrollo, es fundamental construir nuestra identidad nacional con sentido de pertenencia bajo el reconocimiento de nuestras regiones y su diversidad. En la globalización las regiones son y deben ser consideradas el nivel básico más importante desde las cuales se compiten en los mercados internacionales, pero para lograrlo cada región debe contar con elementos fácilmente asimilables por la población y que permita a la región y al país construir la identidad territorial con sentido de competencia, estos elementos o aspectos que se deben tener en cuenta son los siguientes:

- a. Visión y misión regional
- b. Calidad de infraestructura de integración (aeropuerto, vías, puertos etc)
- c. Calidad del medio ambiente.

CUADRO I  
DIVISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL PERÚ,  
POBLACIÓN TOTAL Y DENSIDAD POR DEPARTAMENTOS

DEPARTAMENTO	POB. TOTAL 1993	EXTENSIÓN TERRIT.	DENSIDAD HAB/KM <sup>2</sup>	Nº DE PROVINCIAS	Nº DE DISTRITOS	ALTITUD CAPITAL
Amazonas	378 734	39 249.13	9.649	7	83	2 335
Ancash	1 015 454	35 825.57	28.344	20	165	3 052
Apurímac	410 179	20 895.79	19.629	7	78	2 378
Arequipa	995 310	63 343.93	15.712	8	107	2 335
Ayacucho	509 272	43 814.80	11.623	11	109	2 746
Cajamarca	1 363.085	33 247.77	40.997	13	126	2 750
Callao	706 069	146.98	4 800.844	1	6	7
Cusco	1 156 944	71 891.97	16.093	13	106	3 399
Huancavelica	410 759	22 131.47	18.559	7	93	3 660
Huánuco	730 954	36 938.09	19.788	11	74	1 894
Ica	616.729	21 237.83	29.039	5	43	406
Junín	1 147 835	44 409.67	25.846	8	123	3 249
La Libertad	1 364 625	25 569.67	53.368	10	80	34
Lambayeque	1 021 934	14 231.30	71.808	3	33	29
Lima	6 905 246	34 801.59	198.417	10	171	154
Loreto	802 669	368 815.95	2.176	6	47	106
Madre de Dios	82 100	85 182.60	0.963	3	9	186
Moquegua	137 633	15 733.88	8.747	3	20	1 410
Pasco	240 312	25 319.59	9.531	3	28	4 338
Piura	1 480 115	35 892.49	41.237	8	64	29
Puno	1 156 385	71 999.00	16.061	13	107	3 827
San Martín	654 081	51 253.31	12.762	10	77	860
Tacna	247 490	16 075.89	15.395	4	26	562
Tumbes	173 970	4 669.20	37.259	3	12	7
Ucayali	383 746	102 410.55	3.747	4	12	154
<b>TOTAL</b>	<b>24 094 628</b>	<b>1 285 215.0</b>		<b>193</b>	<b>1 810</b>	

FUENTE: INEI. *Perú Mapa*. Lima, Junio 1996. IGN. *Atlas del Perú*. Lima, 1989.

d. Eficiencia en el transporte público.

e. Calidad y cobertura de los servicios públicos básicos ( agua, luz, teléfono, alcantarillado, etc.)

f. Salarios igual al promedio pagados por los empresarios a nivel nacional.

g. Calidad en la educación y la salud de la población.

h. Calidad y masificación del desarrollo de la ciencia y la tecnología.

En la coyuntura actual, las políticas y proyectos deben ser evaluados no sólo por sus beneficios económicos, sino por sus efectos de cuánto ayudan a construir el proyecto regional con identidad, y la región debe ser entendida como una plataforma socioeconómica para competir con éxito. Visto así, cuando se habla de región se trata no sólo de objetivos exclusivamente económicos, sino de sacar

adelante la construcción de un proyecto regional con cohesión poblacional y social y probablemente imprimiendo un carácter político y alentando una diferenciación cultural e ideológica con el resto de la nación.

Es importante recalcar, cuando hablamos de región, que se trata no sólo de que una porción de territorio se organice para aprovechar sus recursos y sus reales y potenciales particularidades en beneficio de sus habitantes, sino de fomentar la formación de una identidad territorial diferenciada del resto de entidades, en los aspectos económico, político, cultural e ideológico, por supuesto con una visión de unidad nacional e identidad territorial con sentido de pertenencia; sólo así nuestro país será fuerte internacionalmente sobre la base de un desarrollo sostenible de sus regiones.

La regionalización, como una decisión político-administrativa del Estado, debe ser el resultado del gran proceso de reordenamiento territorial que consolide las entidades territoriales sostenibles, diferenciando las competencias entre las entidades regionales y la nación, a fin de eliminar la duplicidad de acciones y los altos costos de transacción y crear condiciones económicas, sociales e institucionales que les permita el desarrollo y poder adaptarse gradualmente al sistema y ser competitivos ante los objetivos globales de desarrollo, a la par de la atención a la heterogeneidad regional.

Por lo expuesto, podemos afirmar que la división político administrativa vigente en nuestro país está en crisis, ya que responde a la primera Constitución del Estado y sus modificatorias, en donde imperaba el centralismo como forma de gobierno, los procesos económicos y las relaciones internacionales eran incipientes, la creación y límites jurisdiccionales obedecían más a los intereses de grupos de poder regionales que a las necesidades de la población y del país, entre otros. En la actualidad, se observa que los Estados a nivel general están en proceso de descentralización política, administrativa y financiera, las autoridades locales y regionales son elegidas y las regiones son protagonistas en el mercado mundial.

De las competencias entre la nación y las entidades territoriales (región) se desprenden funciones, obras y servicios. Estas competencias son determinadas por tres elementos diferentes: material (funciones), territorial y temporal. Además, son determinadas por la ley.

Para que la descentralización y las entidades regionales o territoriales alcancen un grado de desarrollo, será necesario acompañar este proceso con una política de inversiones y de fomento económico que ayude a conformar regiones competitivas con capacidad de reinversiones productivas, que produzca, aplique y brinde conocimientos científicos y técnicos, reduzca la pobreza, genere fuentes de trabajo y desarrolle actividades productivas, entre otras. Pues, la prosperidad del país depende directamente del desarrollo alcanzado por sus regiones, y éstas deben desarrollar un nuevo modelo de desarrollo que permita superar la crisis económica, social, política, cultural, moral y ética.

Sin embargo, la organización territorial requiere de unos principios rectores e instrumentos que orienten y faciliten la integración y desarrollo territorial. Estos principios son los siguientes:

1. *Unidad nacional.* El ordenamiento territorial fortalecerá la integridad territorial, según los artículos 43 , 188, 189 y 190 de la Constitución Política del Estado.

2. *Autonomía.* El ordenamiento territorial busca fortalecer la autonomía de las regiones, con sujeción a la constitución y las leyes.

3. *Descentralización.* Consiste en el traslado del poder de decisión a las regiones en el aspecto administrativo, en el manejo de los recursos y en el cogobierno.

4. *Desarrollo sostenible.* El ordenamiento territorial busca la conciliación entre el crecimiento económico, las necesidades de la población y la conservación del medio ambiente para garantizar las condiciones de vida de las generaciones presentes y futuras.

5. *Solidaridad y equidad territorial.* Consiste en la comprensión y equidad de los habitantes y actores directos en el ordenamiento de apoyar a aquellas regiones de menor desarrollo relativo hasta alcanzar el desarrollo promedio.

6. *Diversidad.* El ordenamiento territorial reconoce la diversidad del país que en cierto modo dificultará el proceso, pero a la vez, es el fundamento de la unidad e identidad nacional.

7. *Participación.-* El ordenamiento territorial requiere de la participación de toda la población organizada para ejercer sus derechos y deberes.

8. *Gradualidad.* La aplicación del ordenamiento territorial será en forma gradual debido a la heterogeneidad del país en todos sus aspectos y del mismo modo, ser muy flexibles con los requerimientos de la colectividad.

9. *Prospectiva.* El ordenamiento territorial estará orientada con una visión a largo plazo y con una estrategia que orienten el tipo de organización territorial requerida.

El ordenamiento territorial entendido como instrumento es muy importante para mejorar la gobernabilidad del Estado. La Ley Orgánica y otras normas complementarias de Ordenamiento Territorial y de descentralización son un medio para lograrlo. La ley debe buscar los siguientes objetivos:

- Dictar las normas de ordenamiento territorial.
- Establecer los principios rectores del ordenamiento.
- Distribuir competencias entre la nación y las entidades regionales.
- Establecer las normas generales para la organización territorial, entre otros.

Para cumplir los objetivos que puedan establecerse , el ordenamiento territorial debe entenderse como:

- Una política de Estado orientado a cumplir con sus obligaciones de resolver las necesidades básicas respetando todos sus derechos de acuerdo a la Constitución.
- Un instrumento de planificación y gestión

– Una herramienta que propicia las condiciones para concertar políticas entre el gobierno central y las entidades regionales con el reconocimiento de su heterogeneidad en todos los aspectos.

– Un medio para promover la participación de los ciudadanos en la vida económica, social, política y cultural del país.

Una forma de hacer realidad este instrumento de planificación que promueva la Ley de ordenamiento territorial es la elaboración del **Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial**, que debe estar bajo el liderazgo de una entidad gubernamental de **Ordenamiento y Demarcación Territorial** con rango ministerial, cuyo contenido básico del proyecto debe ser:

1.- Visión colectiva del país más allá de los períodos gubernamentales.

2.- La zonificación general y usos del suelo para orientar el desarrollo en todos los aspectos a fin de garantizar el desarrollo sostenible, la conservación del patrimonio cultural y el medio ambiente.

3.- La priorización de territorios de mayor fragilidad social, económica y ambiental (Apurímac, Huancavelica, Ayacucho, Cajamarca, Cerro de Pasco, Puno, entre otros) a fin de definir la intervención estratégica del Estado.

4.- Distribución espacial de la población y los asentamientos humanos con criterio de equilibrio territorial.

5.- Los grandes proyectos de infraestructura y ejes funcionales de desarrollo deben obedecer a la realidad geográfica, socioeconómica y cultural de sus habitantes.

6.- Las áreas fronterizas de integración y desarrollo regional deben estar integradas al resto del país.

Mientras no se implemente la política de ordenamiento territorial, se debe incentivar las áreas de desarrollo territorial como alternativa flexible de organización territorial para promover programas y procesos de desarrollo asociados y concertados alrededor de megaproyectos (Camisea, Olmos, La Bambas, la Transoceánica, etc.) y que comprometan a más de una región.

En conclusión, el ordenamiento territorial es un instrumento de integración, competencia y desarrollo, que tiende a impulsar instrumentos como el proyecto estratégico nacional de ordenamiento territorial, entre otros, para la integración y el desarrollo territorial equilibrado, la competitividad y la profundización de la descentralización en el contexto de la globalización y la internacionalización de la economía mundial, con el propósito de que nuestro país avance en un desarrollo sostenible bajo los principios y la práctica de la tolerancia, la justicia, la igualdad y la convivencia pacífica.

## BIBLIOGRAFÍA

BENJAMÍN PANDO, Humberto

2000 *Estado actual de la demarcación territorial de la jurisdicción de los gobiernos locales*. Tesis. Lima.

Constitución Política del Estado 1993.

Decreto Supremo N° 044-90-PCM y D.S. N° 030-94-PCM sobre la Demarcación Territorial.

GÓMEZ OREA, Domingo

1994 *Ordenación del territorio*. Edit. Agrícola Española. Madrid.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

1996 *Guía para la elaboración de los esquemas de organización del territorio a nivel regional y provincial*. Lima.

PUJADAS, Roma y Jaume FONT

1999 *Ordenación y planificación territorial*. Edt. Síntesis. Madrid.