

9º ENCUENTRO DE GEOGRAFOS DE AMERICA LATINA
- Mérida, Mexico, Abril del 2003 -

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES
- Avances, problemas y retos -

Zaniel I. Novoa Goicochea
Centro de Investigación en Geografía Aplicada
Pontificia Universidad Católica del Perú.
Telefax: 2618867
Znova@pucp.edu.pe

RESUMEN

El Ordenamiento Territorial es una disciplina relativamente nueva en América Latina. En los países andinos el tema presenta unos contenidos amplios debido a las diferentes interpretaciones que ha recibido de parte de quienes han impulsado su aplicación en los diferentes momentos del proceso de desarrollo, sectores de actividad y escalas espaciales.

En los últimos años la dinámica del territorio andino se manifiesta compleja, en ella se evidencia desordenes territoriales así como procesos interesantes que conviene direccionar. Sin embargo, estos países son considerados como sociedades heterogéneas poco integradas y dependientes; cuyo sistema económico y modelo territorial no consigue responder a las necesidades del conjunto de la población.

Algunos países muestran relativos avances en el proceso; otros, sin un ordenamiento, sin plan ni modelo territorial crecen al azar y su organización resulta ineficaz e injusta para la mayoría de su población. Los problemas y procesos territoriales requieren respuestas de intervención a través del ordenamiento.

La ponencia es un esfuerzo por presentar los avances del proceso de ordenamiento territorial, la evolución de los objetivos e instrumentos, así como los principales problemas y desafíos que enfrenta en la Comunidad Andina de Naciones.

CONTENIDO

RESUMEN

INTRODUCCION

I. PRECISIONES CONCEPTUALES

II. LOS PAISES ANDINOS: TERRITORIO Y DESARROLLO

2.1 Los Países Andinos: la Comunidad Andina de Naciones

2.2 El Modelo Histórico de ocupación del territorio

2.3 El Subdesarrollo y los problemas territoriales

III. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LOS PAISES ANDINOS

3.1 El Concepto de Ordenamiento Territorial

3.2 Los Alcances del Ordenamiento Territorial

3.3 Los Instrumentos del Ordenamiento y Gestión del Territorio

IV LAS POLITICAS DE ORDENAMIENTO EN LOS PAISES ANDINOS

4.1 Las Políticas Nacionales de Ordenamiento Territorial y Ambiental

4.2 Los Tipos de Intervención

4.3 Los Problemas del Ordenamiento

IV. HACIA UNA POLITICA TERRITORIAL EN LA COMUNIDAD ANDINA

4.1 El Nuevo Contexto del Ordenamiento Territorial

4.2 El Ordenamiento del Territorio y la Integración Andina

4.3 La Política Territorial Andina: los ámbitos de planificación y las prioridades estratégicas

V. CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

El ordenamiento del territorio es un tema que, inevitablemente, tiene una base geográfica y que viene cobrando cada vez más interés en los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, que participan en el esfuerzo de integración actualmente denominado Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Puede llamar la atención este intento de revisar-evaluar el Ordenamiento del Territorio en los Países Andinos, sobre todo en momentos de tendencias globalizantes en que se imponen las prácticas liberales, corriente que algunos han considerado contraria a la idea de una política territorial o de reducción de los desequilibrios espaciales.

Considero que es conveniente y oportuno esta revisión pues desde hace varias décadas nuestros países decidieron llevar adelante este esfuerzo de integración que ha sido coincidente con un período de crisis que, en su componente financiero, obligó a los países andinos a postergar o frenar algunos proyectos que caracterizan a cierto estilo en el ordenamiento del territorio u organización del espacio.

Las manifestaciones actuales por una renovación democrática, opciones descentralizadoras y de lucha contra la pobreza en la región andina, crean la posibilidad de plantear cuestionamientos al modelo de desarrollo y demandar otro con criterios de ordenamiento y equidad.

Además, la práctica de planificación establecida en los países andinos en los años 60, nos muestra 40 años de debates y tentativas con incidencia territorial que hoy podemos revisar y tomarlos en cuenta para los correctivos y hacer frente a los retos que plantea el desarrollo de nuestras naciones en el nuevo contexto mundial.

El documento presenta un avance de investigación relacionado con el tema del ordenamiento territorial en los países que conforman la Comunidad Andina de Naciones. En él se intenta realizar una revisión-evaluación preliminar del proceso y de mostrar algunos aspectos relevantes de la experiencia, y otros que, a manera de consideraciones, pueden servir de base para una política territorial en el marco de la Comunidad Andina.

El planteamiento del estudio consideró abordar el tema a partir de una compilación y análisis comparado de información en materia de problemas y procesos territoriales y de las políticas territoriales nacionales; así como del análisis de los postulados, propuestas y procesos a nivel del Grupo o Comunidad Andina que anima el esfuerzo de integración.

Complementa la visión de la situación territorial de los países andinos, la experiencia de relación directa con los territorios nacionales; así como, las consultas realizadas a profesionales, académicos e instituciones que brindaron opinión y/o información valiosa para los objetivos del estudio.

I. PRECISIONES CONCEPTUALES

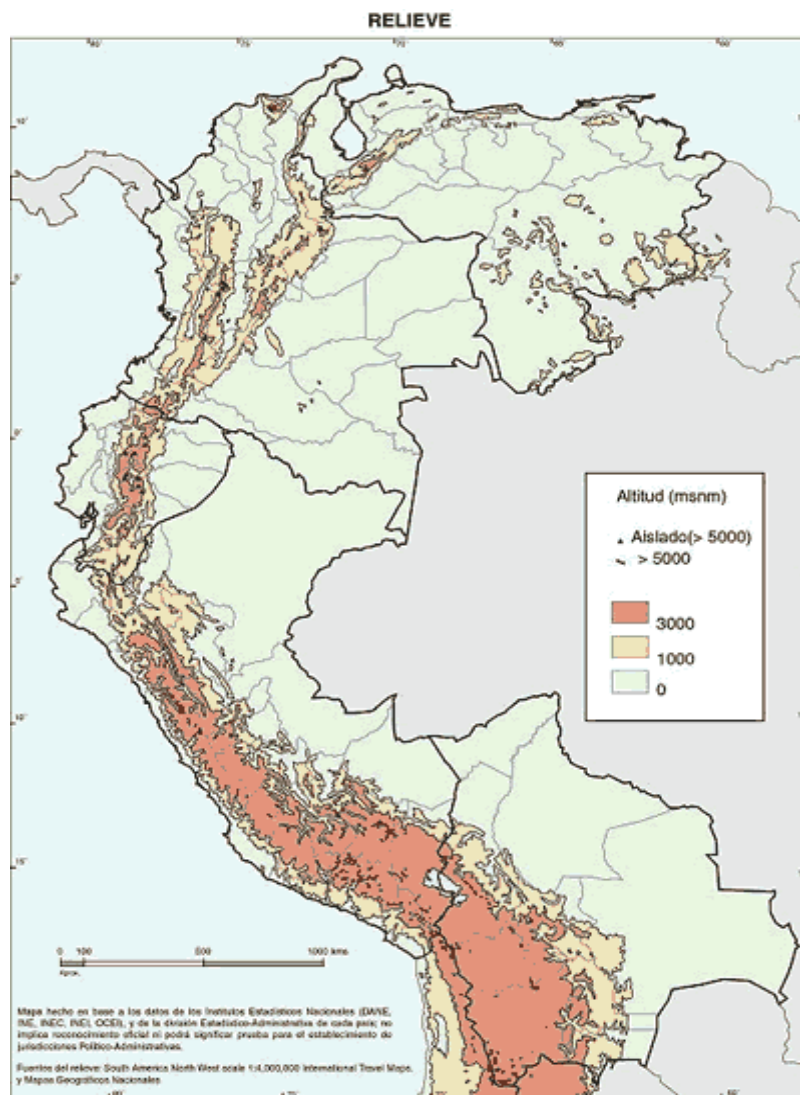
El abordaje del tema requiere de establecimiento de precisiones conceptuales en relación a algunos componentes clave del contenido.

<i>Territorio</i>	<p>Extensión de superficie terrestre sobre la cual vive un grupo humano y especialmente una colectividad política nacional (Noción político-jurídica)</p> <p>Construcción físico-histórica: es el espacio geográfico marcado por la historia de la sociedad.</p>
<i>Comunidad Andina de Naciones (CAN)</i>	<p>Organización subregional con personería jurídica internacional constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, y compuesta por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI)</p>
<i>Ordenamiento Territorial</i>	<p>“Expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización del espacio según un concepto rector”. (Carta Europea de Ordenación Territorial, 1988).</p> <p>Es la manera de redistribuir geográficamente la población de acuerdo con la potencialidad de los recursos naturales y de las condiciones físico-bióticas, como búsqueda de unas mejores condiciones de vida” (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1991).</p>
<i>Problema Territorial</i>	<p>Desordenes territoriales ocasionados por actividades económicas que no valoran los fines sociales, ecológicos y culturales del progreso.</p>
<i>Política Regional</i>	<p>Campo propio dentro del Ordenamiento del Territorio. Conjunto de medidas destinadas a hacer frente a los desequilibrios interregionales o interterritoriales y a potenciar el desarrollo de las regiones menos favorecidas o con problemas de atraso.</p>
<i>Planificación Territorial</i>	<p>Proceso de ordenamiento armonioso de los usos del suelo de determinado territorio. A escala Nacional (Plan Nacional de Ordenamiento) a escala Regional (Planes territoriales de la administración regional), a escala local (Planeamiento urbano). Es posible un nivel superior a Nivel Andino.</p>

II. LOS PAISES ANDINOS: TERRITORIO Y DESARROLLO

Los Andes son una cadena de montaña joven, edificada entre el Cretáceo superior y la época actual. Los Andes Trópicos Ecuatoriales, son un segmento de las cordilleras circumpacíficas, en el borde occidental del continente sudamericano que, al extenderse desde los 10° N hasta los 23° S (parte de las cordilleras que va desde Venezuela hasta el norte de Chile). Cubren las 5/6 de la superficie total de la cadena y concentra a más de los 9/10 de la población andina (Mapa N° 1)

En este vasto conjunto montañoso de 1'300,000 km², distribuidos en 35° de latitud, que se extiende a lo largo de 5,000 km, el clima se rige por las variaciones temporales de las precipitaciones y, como en todas las cordilleras, la gradiente térmica, es decir el descenso de la temperatura en función de la altura, determina el escalonamiento ecológico.



Mapa N° 1. EL RELIEVE ANDINO

Fuente: IRD-Orellana, 1999

El proceso cultural andino hunde sus raíces en un pasado común. Hasta la conquista española del sXVI, las áreas que estructuraban el territorio de los países andinos: Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, eran en lo esencial andina. Los rasgos directrices organizativos y económicos se gestaban en las tierras altas del sistema orográfico de la Cordillera de los Andes, orientándose longitudinalmente las mayores y más avanzadas concentraciones demográficas, desde los Andes septentrionales, hasta los Andes centrales.

Las tierras altas andinas vieron desarrollarse culturas avanzadas: los chibchas, en el altiplano de Cundinamarca y Boyacá y, los Incas en el Valle del Urubamba y altiplano del Collao. Las dos culturas aprovecharon experiencias andinas de culturas anteriores.

Los Andes no son una estructura física homogénea, presentan divisiones internas que definen grandes conjuntos orográficos: los Andes tropicales del Norte (norte del Nudo de Pasto, Colombia), los Andes centrales-ecuatoriales (Ecuador) y los Andes tropicales del Sur (Perú, Bolivia y norte de Chile), con caracteres particulares.

En lo social, es posible observar en las diversas regiones andinas las diferentes particularidades locales en habitat, aprovechamiento de recursos, costumbres, tradiciones, concepción y percepción del paisaje.

De otro lado, las sociedades andinas contemporáneas vienen asimilando cambios en su estructura social y costumbres que las muestran diferentes a las que emergían a comienzos del siglo XX. Sólo en localidades y regiones aisladas la vida comunitaria y familiar conserva la dominante de la antigua costumbre tradicional. Lo que prima es la concentración urbana o rural donde se viene imponiendo las influencias homogeneizadoras de la vida contemporánea con los contrastes específicos del subdesarrollo.

1.1 Los Países Andinos: la Comunidad Andina de Naciones (CAN)

La geografía de los Andes y de sus tierras limítrofes, da la base física y humana de un extenso territorio compuesto por el conjunto de los Estados de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, situados en América del Sur, que en mayo de 1969 suscribieron el Acuerdo de Integración Andina, o Acuerdo de Cartagena, hoy denominado Comunidad Andina de Naciones –CAN- (Mapa N° 2).

La Comunidad Andina de Naciones es una organización subregional con personería jurídica internacional constituida por los cinco países andinos y compuesta por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI).

En cada uno de estos países el peso de lo andino es ligeramente dispar: fundamental en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; periférico en Venezuela. Además, en las últimas décadas se está produciendo una substitución en el peso relativo de los paisajes andinos.

- **Bolivia:** tiene una superficie de 1'098,851 km², que representa el 23.32% del territorio de la CAN. Su falta de acceso al litoral ha condicionado, en parte, su aislamiento tradicional, reforzado por el contraste de su orografía.

Por su posición geográfica aspira a ser nexo de unión entre los Estados miembros de la CAN y los de la Cuenca del Plata o Mercosur. Ha sido un país definitivamente andino por la importancia de los recursos humanos y naturales emplazados en el Altiplano y en la Cordillera Oriental. La situación relativa tiende a cambiar a partir de la movilización de los recursos de sus tierras orientales.

- **Colombia**: con una superficie de 1'138,914 km², representa el 24% del territorio de la CAN. En gran parte de sus tierras ha logrado su dinamización con el desarrollo agropecuario, la industria y el auge de las actividades terciarias urbanas.

Representa el mejor ejemplo a escala andina de una preocupación descentralista orientada hacia el desarrollo y consolidación de verdaderas regiones en su interior.

- **Ecuador**: con una superficie de 275,000 km², 5.83% del territorio de la CAN, es el menor de los países andinos. Ha sido un país típicamente andino, sus comarcas serranas han dado identidad a la ecuatorianidad, acrecentada por el dinamismo costero.

Se ha iniciado un cambio en la estructuración interna con la movilización de los recursos de hidrocarburos del noreste selvático.

- **Perú**: es el mayor de los países andinos con 1'285,215 km², representa el 27.29% del territorio de la CAN. Su posición en la fachada del Océano Pacífico lo ha beneficiado con las riquezas pesqueras de la corriente de Humbolt.

Los Andes en el Perú estructuran un muro de más de 2,000 km de longitud de Norte a Sur. Tiene alturas imponentes que dividen el litoral del Pacífico, de las cuencas de los sistemas del Amazonas y del Madre de Dios, quedando definida una contrastada compartimentación, que viene siendo superada.

Una larga tradición histórica de lo andino está siendo desbloqueada por la movilización más dinámica de los paisajes litorales y orientales amazónicos.

- **Venezuela**: con una superficie de 916,445 km², representa el 19.4% del territorio de la CAN. Atravesada por el extremo de la cadena, es apenas andina; el porcentaje de población de sierra es muy bajo y el peso de los Andes en la economía contemporánea es limitado.



Mapa N° 2. UBICACIÓN DE LA CAN EN AMERICA DEL SUR

Los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, se reunieron en la ciudad de Trujillo, en marzo de 1996, evaluaron los progresos del proceso de integración, adoptan el Protocolo Modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andina (Acuerdo de Cartagena) y crearon la Comunidad Andina de Naciones y el Sistema Andino de Integración (Esquema N° 1), nuevo marco jurídico que responde a los retos que plantean los cambios en la economía mundial al proceso de integración subregional.



Esquema N° 1. **EL SISTEMA ANDINO DE INTEGRACION**

Con ese propósito, los países andinos muestran su decisión de consolidar y promover vínculos más estrechos de cooperación a través del fortalecimiento de sus democracias, la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente.

Los países que conforman la Comunidad Andina de Naciones abarcan una superficie total de 4'717,000 Km², donde viven aproximadamente 115'000,000 hbts, con una distribución del 70% en ciudades y 30% en áreas rurales, y cuyo Producto Bruto Interno ascendía en el 2001 a 283 mil millones de dolares (Cuadro N° 1).

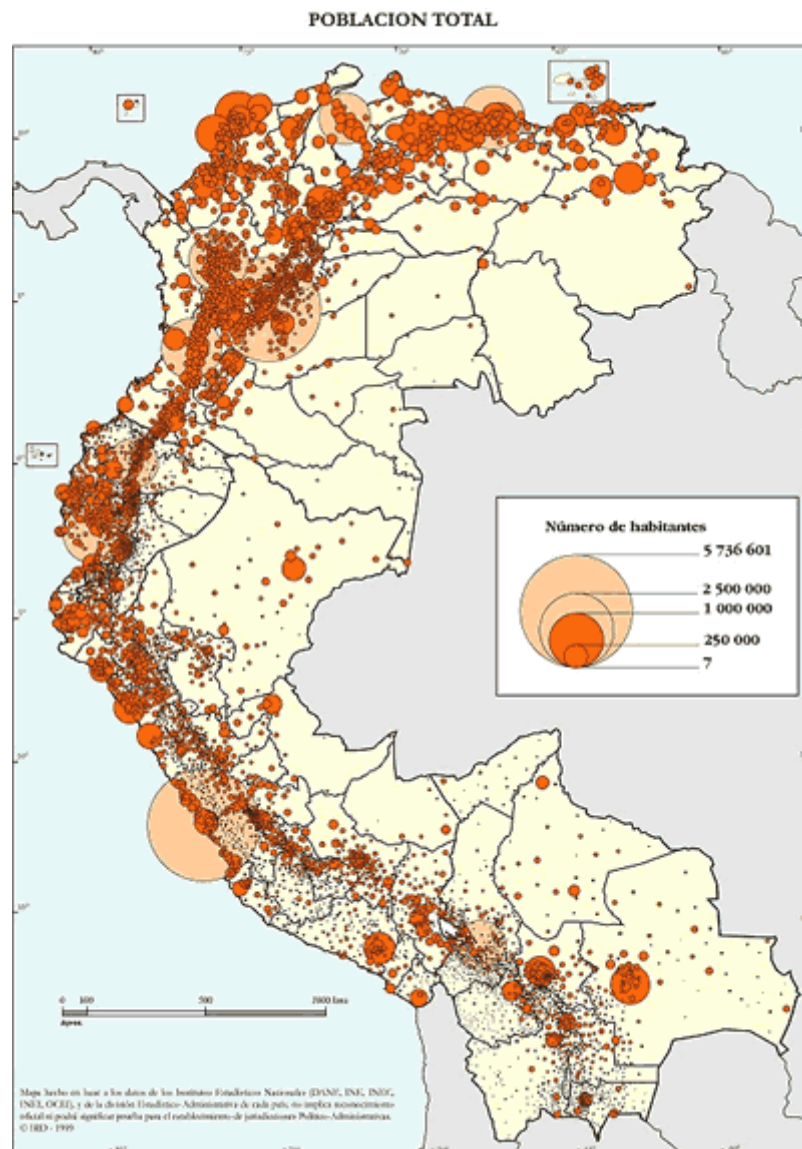
Cuadro N° 1
PAISES ANDINOS: SUPERFICIE Y POBLACION

PAIS	SUPERFIC. TOTAL (Km ²)	POBLACION (millones habts)		DISTRIBUCION POBLACION (%)		DENSIDAD (Hab/km ²)	TASA ANUAL CRECIMIENTO DEMOGRAFIA	
		1960	2000	URB	RURAL		1960-93	1993-2000
Bolivia	1'098,581	3,4	7.6	61	39	6.9	2.3	2.4
Colombia	1'141,748	15,9	37.4	73	27	31.2	2.3	1.5
Ecuador	275,830	4,4	11.7	58	42	42.4	2.8	2.0
Perú	1'285,216	9,9	23.9	72	28	18.6	2.6	1.9
Venezuela	916,445	7,6	22.3	86	14	24.3	3.1	2.1
TOTAL	4'717,820	41.2	102.9	70	30	Prom 21.8	Prm 2.6	Prm 2.0

Fuente: PNUD: Informe Desarrollo Humano, 1998

La densidad promedio de la población es relativamente baja, 21,8 hab/km², y es expresión de la concentración urbana (Mapa N° 3) y el despoblamiento rural, hechos que son fuente de los múltiples problemas territoriales-ambientales, y económico-sociales.

La población ha aumentado en los últimos años. Las tasas de crecimiento demográfico muestran cierto descenso, de un promedio de 2,6 en el período 1960-1993, a un promedio estimado de 2,0 en el período 1993-2000. No obstante, se ha pasado de 41,2 millones a 115 millones de personas en 36 años, por lo que hay más requerimientos y mayores responsabilidades para avanzar hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la población



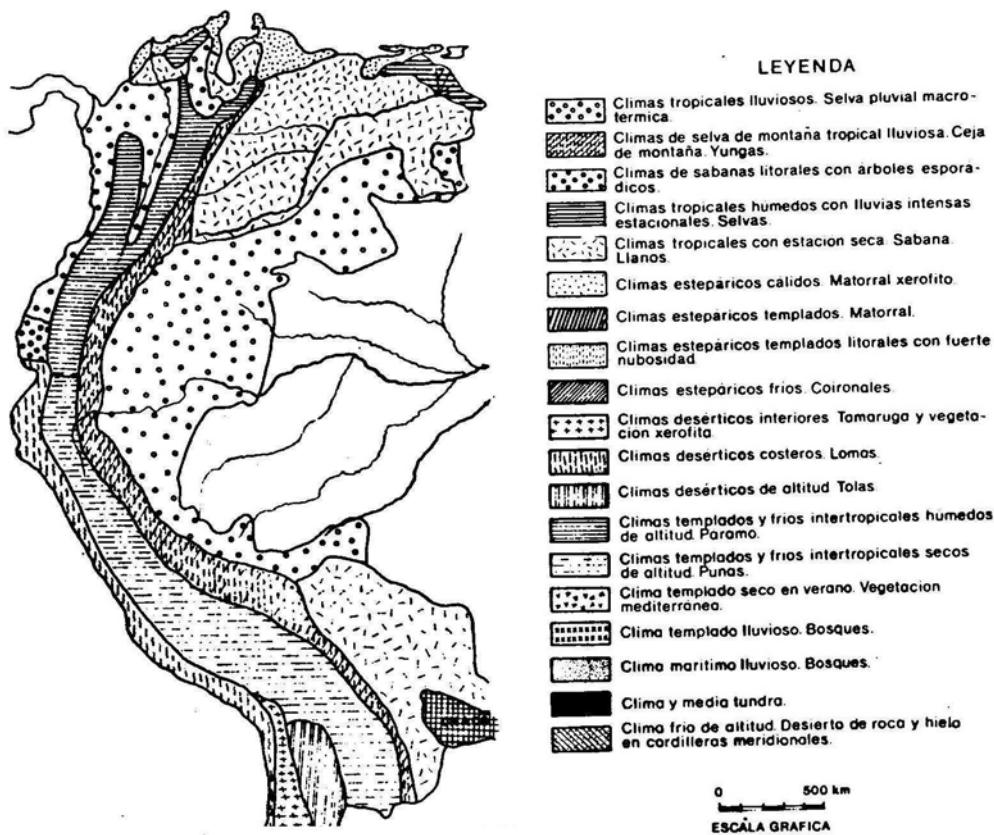
Mapa N° 3. **POBLACION EN LOS PAISES ANDINOS**

Fuente: IRD-Orellana, 1999.

- El Marco Físico y los Recursos Naturales

En los cinco países andinos, a la presencia de los Andes se suman las zonas del pie de monte: la del amazónico húmedo, de la selva densa, y el desértico del Pacífico peruano; ellos definen las condiciones naturales de la región e inciden en el importante papel que ésta desempeña a nivel mundial.

El territorio de los países andinos contiene 16 provincias biogeográficas, con diferentes tipos de biomas, expresión de su gran variedad y riqueza que va desde los bosques tropicales húmedos de la provincia costera colombiana, la Amazonía y Madeira, hasta el Lago Titicaca, pasando por los bosques tropicales secos, las sabanas y pastizales templados del Gran Chaco, los desiertos cálidos y semidesiertos, las sabanas colombo-venezolanas y los imponentes sistemas de montañas y tierras altas de los Andes del Norte, del Sur, las Yungas y Punas (Mapa N° 4 y Cuadro N° 2).



Mapa N° 2 CLIMAS Y VEGETACION EN PAISES ANDINOS

Los países andinos forman parte del grupo de países representativos de la mayor biodiversidad del mundo. De su superficie total, 206,210 km² (17%) corresponden a bosque tropical denso.

En el balance de los recursos naturales que presenta el PNUD, los países andinos poseen una superficie forestada que corresponde a 2'400,000 km², es decir, cerca del 50% de la superficie total. La superficie cultivable alcanza los 14 millones de hectáreas (3% de la superficie total). El uso inadecuado de las tierras ha ocasionado la destrucción de amplias áreas de suelo por salinización, erosión y debido al proceso de urbanización.

Cuadro N° 2
PAISES ANDINOS: PROVINCIAS BIOGEOGRAFICAS

PROVINCIA BIOGEOGRAFICA	TIPO DE BIOMAS	BOLIV	COLOM	ECUA	PERU	VENEZ
COSTEÑA COLOMBIANA	Bosque Tropical Húmedo (BTH)		X	X		
AMAZONIA	Bosque Tropical Húmedo (BTH)	X	X	X	X	X
MADEIRA	Bosque Tropical Húmedo (BTH)	X				
BOSQUES SECOS VENEZOLANOS	Bosque Tropical Seco (BTS)					X
BOSQUES VENEZOLANO	Bosque Tropical Seco (BTS)					X
BOSQUE SECO ECUATORIAL	Bosque Tropical Seco (BTS)			X		
GRAN CHACO	Sabanas y Pastizales Templados	X				
DESIERTO DEL PACIFICO	Desiertos Cálidos				X	
MONTE	Semidesierto	X				
LLANOS	Sabanas		X			X
ANDES DEL NORTE	Sist Mixtos de Montañas y Tierras Altas con Zonificación compleja (SMMTA)		X	X	X	X
MONTAÑAS COLOMBIANAS	Sistemas Mixtos de Montañas y Tierras Altas con Zonificación compleja (SMMTA)		X	X	X	X
YUNGAS	Sistemas Mixtos de Montañas y Tierras Altas con Zonificación compleja (SMMTA)	X	X	X	X	X
PUNA	Sistemas Mixtos de Montañas y Tierras Altas con Zonificación compleja (SMMTA)	X			X	
ANDES DEL SUR	Sistemas Mixtos de Montañas y Tierras Altas con Zonificación compleja (SMMTA)	X			X	
LAGO TITICACA	Sistema de Lagos	X			X	

Fuente: E.Trelles S. 1997.

La deforestación durante la década de los 80 se aproximó a 2 millones de hectáreas por año para la región; lo que se traduce en pérdida de árboles, menos áreas de bosque, de diversidad de flora y fauna, modificación de las relaciones ecosistémicas, de grupos nativos, manifestaciones culturales, etc.

La región muestra un considerable potencial de recursos hídricos, con un promedio per cápita aproximado de 29,000 m³/año. La trascendencia de los recursos de agua se manifiesta en la presencia de cuencas internacionales en una superficie de 3'647,000 km² y de cuencas nacionales 1'072,000 km² (Cuadro N° 3).

Cuadro N° 3
**PAISES ANDINOS: CUENCAS NACIONALES E INTERNACIONALES Y
 PRECIPITACIONES MEDIAS**

PAIS/Cuenca	CUENCAS NACIONALES (miles km2)	CUENCAS INTERNACIONALES (miles km2)	SUPERFICIE POR CUENCAS (miles km2)	PRECIPITACION MEDIA (mm)
BOLIVIA:	63	1036		1250
Plata			230	840
Amazonas			719	1380
Cerrada			150	220
COLOMBIA:	456	683		2400
Orinoco			331	2160
Amazonas			330	2840
Magdalena			284	1730
Pacífico			78	4970
Caribe			116	2690
ECUADOR:	116	168		2000
Amazonas			150	2310
Pacífico			134	1640
PERU:	271	1014		1690
Pacífico			277	200
Amazonas			952	2180
Cerrada			56	720
VENEZUELA:	166	746		1960
Orinoco			630	2110
Atlántico			48	1360
Amazonas			43	3320
Caribe			191	1330
TOTAL	1,072	3,647	4,719	

Fuente: CEPAL, Conferencia NN UU sobre el Agua

2.2 El Modelo Histórico de Ocupación del Territorio

Las culturas superiores que se desarrollaron durante el período pre-hispánico en el territorio andino demostraron su capacidad para combinar armoniosamente los componentes naturales y humanos del paisaje, dando lugar a una ocupación y aprovechamiento racional del territorio y de los recursos. Ejemplo de ello, son el manejo de los recursos hídricos con fines de irrigación; la construcción de sistemas de andenería para el cultivo en suelos pobres y con pendiente pronunciada; la construcción de caminos en los "divortium aquarum" o en los sectores altos de las vertientes; la construcción de centros poblados en las laderas o vertientes, sobre colinas, y no en el fondo de valle, tanto por seguridad como de máximo aprovechamiento del suelo con fines agrícolas.

Estos ejemplos demuestran la clara percepción y conocimiento del antiguo poblador andino, del medio geográfico en el que se desenvolvía su actividad, el cual logró ocupar y aprovechar sin descuidar el mantenimiento del equilibrio entre los diferentes elementos componentes de los ecosistemas.

La conquista española significó una ruptura casi total con el conocimiento acumulado por los pobladores indígenas, lo que se explica por la prioridad y dedicación dada por los conquistadores al hecho militar y a la explotación de los recursos. Los españoles trataron de interpretar la realidad geográfica del territorio, adecuándolo al conocimiento que ellos tenían de su propio país, incluso adoptando terminología usada en España para designar ciertos hechos o fenómenos geográficos similares. La utilización y

acondicionamiento del territorio respondió a los patrones trasladados desde la metrópoli española.

Los conquistadores ocuparon el territorio, fundaron villas y ciudades con un rol administrativo poco animador del espacio circundante. Las actividades económicas – con excepción del comercio y la escasa industria- se desarrollaron en el medio rural (agricultura, agroindustria, ganadería y minería). Esto dio lugar a la formación de enclaves económicos y no al surgimiento de verdaderas regiones (Oliveros L. 1986: 4).

Con el surgimiento de las naciones andinas a la vida republicana la situación cambia, el desarrollo de los medios de comunicación de mayor competitividad (el ferrocarril, transporte automotor) y la apertura económica al exterior, facilitaron la consolidación del esquema descrito, expresado en un modelo de articulación transversal del territorio andino, que permite vincular los centros de producción primaria con los puertos de exportación, en el marco de una economía signada por la dependencia y dominación externa (exportación de minerales, lana, algodón, azúcar, etc.).

Como resultado de la vigencia del modelo, se constata un crecimiento económico centralizado en casi todos los países andinos, lo que ha acentuado las disparidades en los niveles de desarrollo de las distintas regiones y al interior de cada una de ellas.

Algunos países como Colombia y Venezuela, sobre la base de su potencial agropecuario y petrolero, respectivamente, y la introducción de elementos de una economía moderna han logrado consolidar centros urbanos regionales afectados por una dependencia relativamente moderada con respecto a las metrópolis nacionales. Sin embargo, estos esfuerzos no han sido suficientes para lograr una adecuada articulación interna de los espacios nacionales, para llevar iniciativas de desarrollo a todos los confines, y sobre todo a aquellos donde predomina la población y la actividad rural, y menos aún han podido servir para los fines de la integración subregional andina.

Por otra parte, también bajo este molde de ocupación territorial tiene lugar un uso irracional de los recursos naturales, los cuales son explotados en forma descontrolada, sin tener en consideración el carácter de no renovable de muchos de ellos, y menos el perjuicio que su uso irracional puede acarrear para la conservación de los ecosistemas.

En síntesis muchos recursos naturales valiosos han sido depredados, agotados, mientras que otros, localizados en otras áreas del interior de los territorios nacionales aún no ocupadas, permanecen inexplorados no obstante su potencial para contribuir a la solución de los problemas del subdesarrollo que afectan a nuestros países.

- El Modelo de Desarrollo y la Organización del espacio

El funcionamiento centralista y concentrador de los sistemas nacionales andinos acentúa la marginalidad económica, social, política, cultural y espacial de amplios sectores poblacionales; excluyendo de su dinámica el bagaje técnico cultural propio, así como una vasta proporción de recursos y espacios, fenómeno que afecta con particular agudeza al campesinado andino, donde se localiza y concentra la extrema pobreza, así como al poblador emigrante de dicho sector que ha ido hacinándose en las áreas urbano-marginales.

Como consecuencia de los desajustes estructurales, los sistemas económicos nacionales se han sometido a diferentes formas de dependencia y reflejan en su evolución las fluctuaciones de las economías industrializadas. Se ha generado y

arraigado en ellos, un ciclo recurrente y cada vez más nocivo de “expansión-estrangulamiento externo-recesión y crisis social” que ha implicado retrocesos en los niveles y calidad de vida, profundizándose las distorsiones estructurales, así como la explotación de los recursos naturales y el deterioro de las condiciones ambientales en algunas áreas de los países.

En los últimos años, la marginación y el deterioro de la calidad de vida en los países andinos ha llegado en algunos casos a límites insostenibles, agudizando el conflicto social y adquiriendo expresiones de violencia (Perú, Colombia, Venezuela) que se intenta controlar.

Al iniciar el siglo XXI, la coyuntura que enfrentan los países puede ser caracterizada por una crisis social, económica y política. En este contexto, se hacen evidentes los desequilibrios de la organización espacial, cuya expresión son los grandes problemas que atentan contra el desarrollo (Cuadro N° 4).

Cuadro N° 4
LA ORGANIZACION DEL ESPACIO ANDINO: DESEQUILIBRIOS ESPACIALES

PROCESO HISTORICO Y MODELO DE DESARROLLO		LOS DESEQUILIBRIOS ESPACIALES	LOS PROBLEMAS NACIONALES
<p>El país exporta productos primarios y reemplaza parte de sus importaciones con producción nacional. Las actividades de exportación primaria y de sustitución industrial como medios económicos del crecimiento se transforman en modelo de crecimiento o modelo de desarrollo, a nivel teórico</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modelo Primario-Exportador - Industrialización por Sustitución de Importaciones - Desarrollismo: armónico y polarizado. 	<p>El funcionamiento del modelo se expresa en procesos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Centralización-Concentración (privilegio del sector moderno urbano-industrial) - Marginación (de espacios: sociedades y recursos) 	<p>Que generan desequilibrios, que se manifiestan bajo aspectos múltiples</p> <ul style="list-style-type: none"> - De Población y de Trabajo - De Niveles y Tipo de Actividad - De Equipamiento 	<p>Y como consecuencia han generado problemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pobreza -Concentración de oportunidades - Migración - Pérdida de valores -Desintegración social -Deterioro de M.A. y RR.NN - Dependencia

Fuente: Z. Novoa G, 1998

2.3 El Subdesarrollo y los Problemas Territoriales

Las sociedades de los países andinos pueden considerarse particularmente heterogéneas, poco integradas y dependientes; sus sistemas socio-económicos no han conseguido responder a las necesidades del conjunto de la población, acentuando de esta manera la desintegración social que, con sus efectos marginalizantes y excluyentes, contraponen intereses y debilitan los elementos histórico-culturales de cohesión social mientras que, simultáneamente, refuerzan la integración supeditada y tributaria de los países a la economía mundial en condiciones de vulnerabilidad externa.

En realidad, las privaciones de la población andina son múltiples, pese a que el potencial de recursos naturales de la región se considera extraordinario. El subdesarrollo andino se manifiesta con algunos rasgos comunes. Las estructuras económicas y sociales se caracterizan por ser desequilibradas y desarticuladas

Según datos del PNUD, en los cinco países andinos 21,8 millones de personas carecen de agua potable y 39,9 millones carecen de servicios de saneamiento básico. Los analfabetos suman 6,3 millones, siendo la mayoría de ellos mujeres (3,9 millones). Casi 2 millones de niños no asisten a la escuela primaria y 1,3 millones de niños menores de 5 años se encuentran desnutridos (Cuadro N° 5).

Cuadro N° 5
COMUNIDAD ANDINA: SINOPSIS DE LAS PRIVACIONES HUMANAS

PAIS	PERSONAS SIN ACCESO A			ADULTOS ANALFAB 15 años y más (Millones) 1995	MUJERES ANALFAB 15 años y más (Millones) 1995	NIÑOS QUE NO ASISTEN A ESCUELA PRIMARIA (Miles)1992	NIÑOS DESNUTRIDOS MENORES DE 5 AÑOS (Miles) 1985-95	MORTALIDAD DE MENORES DE 5 AÑOS (Miles) 1994
	Serv. De Salud (Millons) 1985-95	Agua Potable (Millons) 1990-95	Sanea- miento (Millons) 1990-95					
Bolivia	2,3	3,2	3,2	0,7	0,5	286	172	28
Colombia	13,6	4,4	12,6	2,0	1,0	1.010	458	15
Ecuador	1,3	3,2	5,7	0,7	0,4	-	236	18
Perú	5,7	6,6	9,8	1,7	1,3	159	305	36
Venezuela	-	4,4	8,6	1,2	0,7	461	124	14
Total	22,9	21,8	39,9	6,3	3,9	1.916	1.295	111

Fuente: Elaborado en base a Informe sobre Desarrollo Humano PNUD, 1996

Existen algunos indicadores considerados positivos, como es el caso de la esperanza de vida al nacer ha crecido, de un promedio de 51,9 años en 1960, a un promedio de 67,2 años en 1993. La Tasa de Alfabetización de adultos se ha mejorado ligeramente desde 1970 (71%) a 1993 (88%) en promedio en la región. El Producto Interno Bruto per cápita se ha duplicado en los últimos 30 años: de 2.101 en 1960 a 4.653 en 1995, en promedio en la región (Cuadro N° 6).

Cuadro N° 6
COMUNIDAD ANDINA: INDICE Y TENDENCIAS DEL DESARROLLO HUMANO

PAIS	IDH (1995)	POSICIO EN MUNDO SEGÚN IDH	ESPERANZA DE VIDA AL NACER		MORTALIDAD DE LACTANTES (x 1000 nacidos vivos)		TASA DE ALFABETIZAC DE ADULTOS		TASA BRUTA DE MATRIC EN TODOS LOS NIVELES		PIB REAL PER CAPITA (PPA en dolares)	
			1960	1995	1960	1995	1970	1993	1980	1995	1960	1995
Bolivia	0,593	116	42,7	60,5	167	74	57	83,1	54	64,6	1.142	2.617
Colombia	0,850	53	56,6	70,3	99	37	78	91,3	53	66,7	1.874	6.028
Ecuador	0,767	73	53,1	69,5	124	49	72	90,1	69	66.6	1.461	4.602
Perú	0,729	86	47,7	67,7	142	64	71	88,7	65	74,0	2.130	3.940
Venezuela	0,860	46	47,6	72,3	81	23	75	91,1	58	63,2	3.899	6.082
Promedio	0.759	-	51.9	68.0	123	49	71	88.8	60	67,0	2.101	4.653

Fuente: Elaborado en base al Informe sobre Desarrollo Humano. PNUD 1998

Otros datos significativos de la situación social y económica de los países andinos, son referidos a la disparidad entre las zonas urbanas y rurales (Cuadro N° 7). La población rural sufre más las privaciones relacionadas con la falta de acceso a los servicios de salud, agua potable y saneamiento. Aunque muchos asentamientos urbanos sufren graves privaciones de servicios, sumadas al hacinamiento.

Cuadro N° 7

COMUNIDAD ANDINA: DISPARIDADES ENTRE ZONAS URBANAS Y RURALES

PAIS	POBLACION CON ACCESO A SERVICIOS (%)						DISPARIDAD DE SERVICIOS ENTRE ZONAS RURALES Y URBANAS (100 = paridad rural – urbana)*		
	SALUD		AGUA POTABLE		SANEAMIENTO		SALUD 1990-95	AGUA POT 1990-95	SANEAM 1990-95
	RURAL 1985-95	URBANA 1985-95	RURAL 1990-95	URBANA 1990-95	RURAL 1990-95	URBANA 1990-95			
Bolivia	52	77	22	78	32	72	68	28	44
Colombia	-	-	74	98	33	76	-	76	43
Ecuador	20	70	55	82	38	56	29	67	68
Perú	-	-	28	88	25	58	-	32	43
Venezuela	-	-	75	80	30	64	-	94	47
Promedio	36	73.5	50.8	85.2	31.6	65.2	48.5	59.4	49

Fuente: PNUD, Informe de Desarrollo Humano, 1996

* Las cifras de las columnas de disparidad están expresadas en relación con el promedio urbano, cuyo índice es 100. Cuanto menor es la cifra, mayor es la disparidad, y cuanto más se aproxima la cifra a 100, menor es la disparidad. Una cifra superior a 100 indica que el promedio es superior al urbano.

- Los Problemas Territoriales

La conformación de los espacios nacionales andinos se ha ido estructurando de acuerdo a las especiales características de su geografía, al proceso histórico de desarrollo y la forma en que el sistema socio-económico se incorporaba a los intereses de la economía internacional, con gobiernos generalmente centralistas. Estos factores son los que han incidido directa o indirectamente en el asentamiento poblacional, el tipo de producción, las infraestructuras y equipamientos, que han generado desequilibrios espaciales que se manifiestan bajo aspectos múltiples.

En los últimos años se aprecia con suficiente certeza la existencia de desordenes territoriales, provocados por una actividad económica que no ha sabido valorar en su justa medida los fines sociales, ecológicos y culturales del progreso. Estos desequilibrios vienen provocando desigualdades en la calidad de vida entre los habitantes, que son expresión de problemas y procesos territoriales que requieren ser atendidos (Cuadro N° 8). Problemas que no son independientes sino que existe una estrecha relación entre ellos, como corresponde al carácter sistémico del territorio.

Cuadro N° 8

PROBLEMAS TERRITORIALES

- **Territorio en proceso de consolidación:** escasa ocupación y aprovechamiento del territorio
- **Desarticulación territorial:** limitaciones de acceso por transportes y comunicaciones
- **Inaccesibilidad a ciertos recursos naturales:** carencia de infraestructura de apoyo
- **Poblamiento y desarrollo dominante de región Central:** mayor % de población total
- **Sistema urbano desequilibrado:** Capital Nacional, gran centro dominante
- **Desintegración social:** escasa articulación y comunicación entre centros poblados
- **Economías regionales y locales deficientes:** procesos productivos poco eficientes
- **Altos niveles de pobreza regional:** urbana y rural
- **Degradación progresiva del medio natural:** deterioro de recursos naturales
- **Diferencias en la calidad de vida:** entre regiones y entre la ciudad y el campo
- **Desvinculación económica:** acceso limitado y/o restringido al mercado
- **Estructura territorial centralizada:** desequilibrio en reparto de poder y administración del territorio
- **Gestión regional deficiente:** descoordinación sectorial, intrascendencia de inversión pública regional

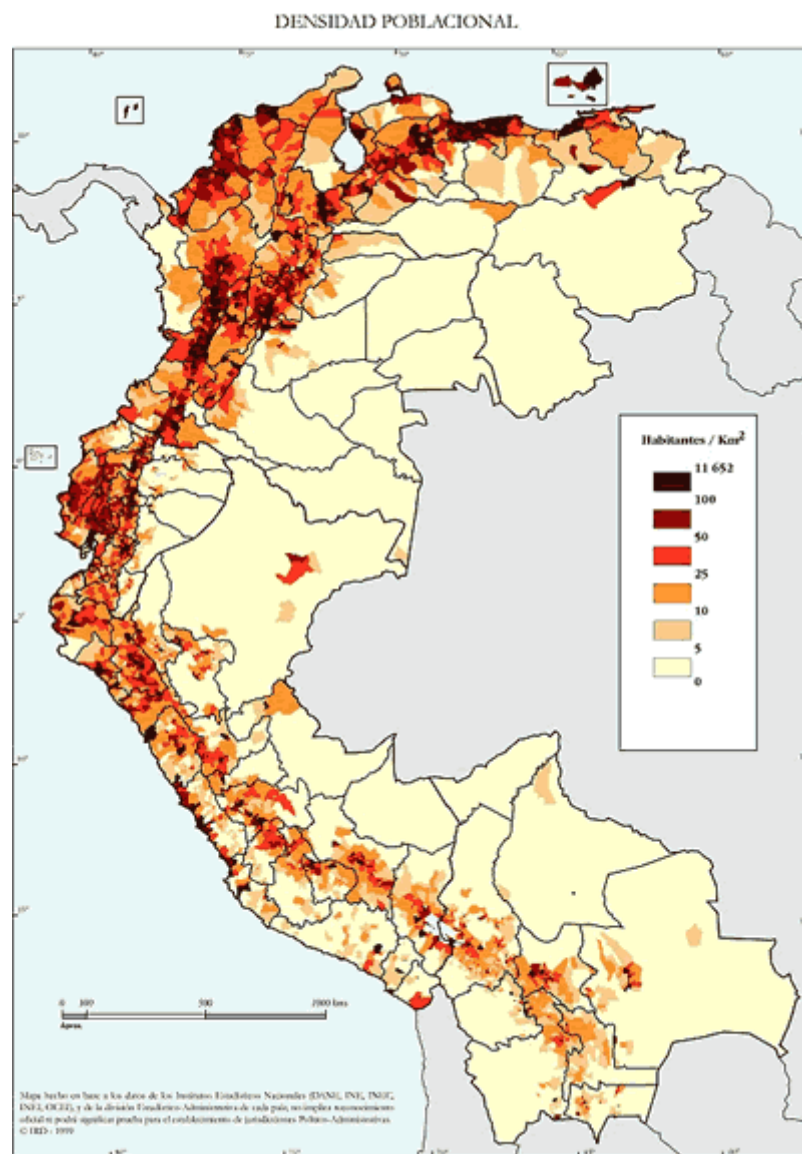
Elaboración: Z. Novoa G.

- Los Procesos Territoriales

En la dinámica territorial de los países andinos se presentan fenómenos o procesos territoriales, que requieren algún tipo de ordenamiento. Tres procesos, entre otros, son considerados los de mayor significación: el proceso de concentración de la población en las principales ciudades, el proceso de migración y desestructuración andina, y el proceso de ocupación "colonizadora" en la amazonía.

- El proceso de concentración urbana

En las últimas décadas los países andinos vienen experimentando un proceso de cambio importante: el fenómeno de la urbanización, con efectos sociales y espaciales (Mapa N° 5 y Cuadro N° 9). La concentración urbana sigue el tradicional patrón en el que más de las dos terceras partes de los habitantes se agrupan en menos de 1/5 de la superficie.



Mapa N° 5. DENSIDAD DE POBLACION EN PAISES ANDINOS

Fuente: IRD-Orellana, 1999

En algunos de ellos (Ecuador, Perú y Venezuela) la expresión espacial, la rápida concentración urbana se da en las regiones costeras, el crecimiento de las ciudades, en especial las capitales y las principales ciudades costeras, por transferencia desde el campo, se hace de manera desordenada; es un crecimiento que no tiene la contrapartida de un crecimiento ordenado y proporcionalidad con las posibilidades de la ocupación.

Cuadro N° 9 .
COMUNIDAD ANDINA: POBLACION URBANA Y RURAL

PAISES	Población 1990 (miles)			Población 2000 (miles)			Tasa Crecimiento 1990-2000		
	Urbana	Rural	% Urb	Urbana	Rural	% Urb	Pob. Urb	Pob. Rur	% urban
Bolivia	3,657	2,915	56	5,383	2,945	65	3.9	0.1	1.5
Colombia	24,251	10,719	69	31,516	10,805	74	2.6	0.1	0.7
Ecuador	5,684	4,581	55	7,930	4,716	63	3.3	0.3	1.2
Perú	14,814	6,755	69	18,555	7,106	72	2.3	0.5	0.5
Venezuela	16,365	3,137	84	21,129	3,041	87	2.6	(0.3)	0.4
CAN	64,771	28,107	66.6	84,513	28,613	72.2	2.94	0.14	0.86

Fuente: CELADE, 1999

La concentración urbana revela la operación de las fuerzas del mercado y procesos de asentamiento no regulado que están en el origen de los problemas que preocupan a los actores sociales que demandan medidas de intervención para ordenar el espacio urbano y para hacer de las ciudades un habitat más humano.

- *El proceso migración y desestructuración andina*

La región andina mantiene su condición de habitat de comunidades campesinas tradicionales y grupos quechuas y aymaras, que son los más pobres y discriminadas, y corresponden a las más oprimidas de la región (Bolivia, Perú y Ecuador). Los Andes constituyen un mosaico de desarrollos desiguales, con limitada relación entre sus partes. *“Múltiples espacios sociales con peculiaridades singulares que apuntan hacia una integración y articulación”* (Matos mar, 1983).

En las últimas décadas se está produciendo una substitución en el peso relativo de los paisajes andinos. Mientras que en Colombia, por ejemplo, se modernizan e industrializan, en otras naciones van perdiendo importancia social y económica al desencadenarse migraciones hacia los llanos costeros y del trópico amazónico.

Los desplazamientos y migraciones de la población andina están vinculados a los procesos de reconversión productiva; pero también, violencias e inseguridades acompañan las relaciones de la población andina y su vinculaciones al espacio. En Estados incapaces de garantizar la regulación de los grandes equilibrios, que no disponen de administraciones eficientes para organizar el territorio, ni tiene presencia local para animar el desarrollo, la población andina se ve sin porvenir y “el excedente de una población particularmente fecunda se vierte sobre la ciudad y en los piedemontes” (Dollfus O. 1991: 181).

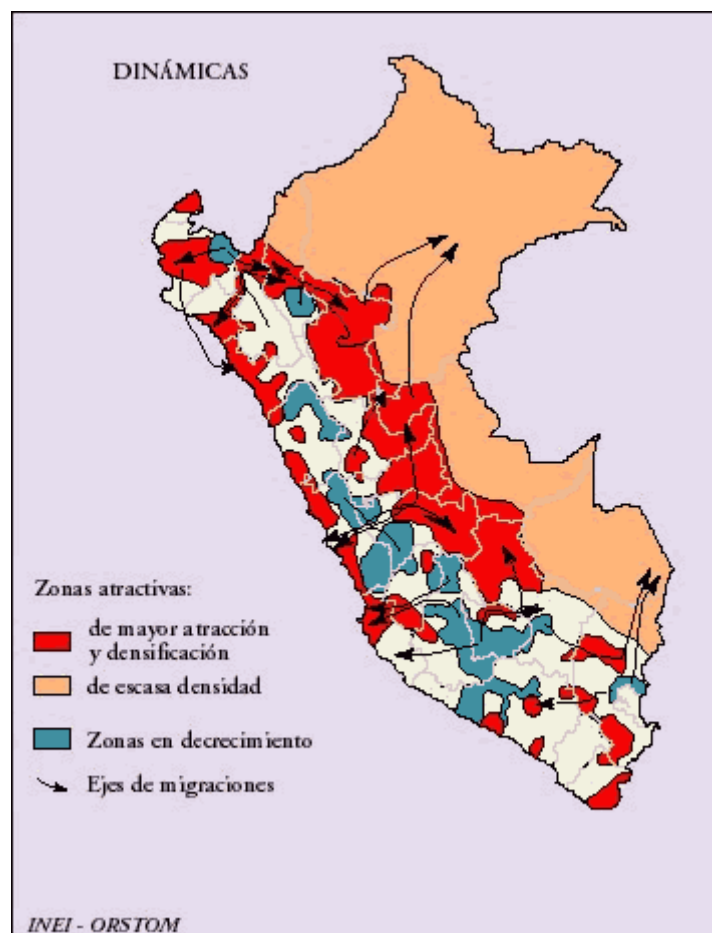
- *El Proceso de Ocupación “colonizadora” de la Amazonía*

Tradicionalmente, en el contexto de las estrategias nacionales de ocupación del territorio, la porción tropical-amazónica de los países andinos ha sido considerada como la “franja pionera”, la región de frontera económica y política. Y, al amparo de esas consideraciones se ha dado un proceso de ocupación desordenado de las tierras tropicales y de sus recursos, donde los frentes extractivos y de producción agropecuaria resultan formas diferentes de incorporación y construcción del espacio

amazónico cada cual con sus efectos particulares en la formación de espacios económicos y con diversos grados de estabilidad, vulnerabilidad y capacidad de ampliación.

En la actualidad, el componente económico y político requiere ser replanteado de manera que el proceso de desarrollo sostenible impulse el fortalecimiento de las poblaciones -nativas y migrantes- y el territorio de la selva y, de esta manera afianzar el proceso de integración amazónica nacional.

La dinámica de estos procesos nos hacen ver que una larga tradición histórica de lo andino, está siendo desbloqueada por la movilización más dinámica de los paisajes litorales y orientales. El Mapa N° 6 ilustra una tendencia que es común a la mayoría de los países andinos.



Mapa N° 6. **DINAMICAS ESPACIALES EN LOS PAISES ANDINOS**

(Fuente: IRD, Orellana, 1999)

III. EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO EN LOS PAISES ANDINOS

El ordenamiento del territorio es un tema relativamente nuevo en la América Andina que, desde sus inicios ha interesado a los investigadores y planificadores andinos, preocupados por los problemas de sus propios países, además por la necesidad de corregir los desequilibrios regionales de sus espacios nacionales. La problemática del ordenamiento no ha conseguido interesar mucho a los latinoamericanistas europeos, más preocupados en los procesos de ocupación del espacio, en la formación de espacios que en las políticas de ordenamiento territorial.

Para entender el proceso de ordenamiento, conviene revisar algunos aspectos relacionados con los conceptos y definiciones que se han dado en cada uno de los países; así como, los alcances y contenidos no siempre bien acotados debido a las diferentes interpretaciones que ha recibido.

3.1 El Concepto

Se han dado diferentes definiciones de ordenamiento del territorio; algunas de ellas han tenido como referente la Carta Europea de Ordenación del Territorio (Cuadro N° 10). La conceptualización de ordenamiento territorial que se maneja en los países andinos lo vincula más con los procesos de planificación, en ellas también se colige como una política de Estado.

Cuadro N° 10

EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO: APROXIMACION CONCEPTUAL

PAIS	DEFINICION
Bolivia	“Los objetivos del ordenamiento territorial son concordantes con los grandes objetivos nacionales: orientar la ocupación integral y armónica del territorio, promover el uso sostenible de los recursos naturales renovables, orientar acciones para enfrentar las desigualdades territoriales, definir los ejes de desarrollo e integración” (Minist. De Desarrollo Sostenible y Planificación: Marco General del ordenamiento Territorial, 1994)
Colombia	“proceso mediante el cual se debe establecer: una adecuada asignación de competencias normativas de las entidades territoriales, la distribución de competencias entre éstas y la Nación, los requisitos para la formación de nuevos departamentos, los requisitos para la conversión de la región en entidad territorial y la conformación de entidades territoriales indígenas” (Constitución Política de Colombia 1991– COT, 1994).
Ecuador	“proceso fundamentalmente político, de concertación y de coordinación entre los niveles nacional, sectorial, regional y local, con el objetivo de construir un instrumento para tomar decisiones respecto de las prioridades del desarrollo nacional y regional y la consecuente asignación de recursos” (Estrategia Ambiental para Desarrollo Sostenible 1996, Ley de Gestión Ambiental, 1999).
Perú	“Conjunto de proposiciones de políticas, planes, proyectos y programas dirigidos a la obtención de formas de organización del territorio nacional considerando la correspondencia que debe existir entre las políticas nacionales de desarrollo económico y social, las tendencias poblacionales, la distribución de los recursos naturales, la actividad económica y las características ecológicas del país”. “El objetivo es lograr el desarrollo armónico de las distintas regiones mediante la organización del espacio, el aprovechamiento del suelo y los recursos naturales y el desarrollo del sistema de asentamientos humanos como soporte de las actividades sociales y económicas” (MTVC “El Ordenamiento Territorial, 1997).
Venezuela	“la regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una mejor armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente como objetivos fundamentales de desarrollo integral” (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 3.238, del 11-08-1983, Art. 2)

Elaboración propia

Las diferentes conceptualizaciones identifican dos posiciones básicas: Por una parte, el ordenamiento del territorio es considerado como una forma de planificación física, es decir asignación de usos del territorio, y localización de la población y actividades económicas en los espacios geográficos nacionales. Por otro lado, constituye un proceso integral y planificado cuyos fines últimos se refieren al mejoramiento de la localización de la población y sus actividades, al aumento del bienestar social y de la calidad de vida tomando en consideración parámetros físico-naturales, sociales, culturales, económicos y político-administrativos.

El concepto viene evolucionando hacia un enfoque más integral, optando por aproximaciones más cercanas a la consideración del ordenamiento territorial como un instrumento para la proyección de las políticas de desarrollo.

3.2 El Alcance

No todos los países han conseguido elaborar y aprobar leyes específicas para el ordenamiento del territorio. Las Leyes Orgánicas de Venezuela, en 1983, y Colombia en 1995, exponen los alcances o contenidos temáticos que deben abordarse para responder al propósito del concepto; sin embargo, se han identificado dificultades para determinar el significado de esos alcances.

Es así que, Elías Mendez cuando analiza los alcances señalados por la ley Venezolana sostiene: “se aprecia que los mismos no estipulan en virtud de cuáles criterios habrá de resolver la armonización entre las exigencias económicas y sociales de desarrollo, la protección y fomento del ambiente y la calidad de vida de la población. La ambigüedad misma como se hallan expresados en ella los alcances, afecta el proceso de un análisis objetivo y la formulación de propuestas”. (E. Mendez, 1992:87).

En el caso de Colombia, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi ha señalado que las dificultades para determinar el significado y alcances del proceso parten de la propia Constitución colombiana, “dado que aquella no elaboró una enumeración taxativa de los tópicos orgánicos territoriales, de modo que ellos se hallan dispersos en el articulado de la carta y en ocasiones de manera no explícita” (IGAC: “Bases Conceptuales y Guía Metodológica para la Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial”, 1997:33).

En Ecuador, Bolivia y Perú, las Constituciones políticas no consiguieron incluir tópicos relativos al ordenamiento territorial. Sin embargo, en los últimos años, se han dictado leyes específicas para el ordenamiento del territorio nacional.

Consideramos que en el aspecto normativo, los países deben avanzar hacia el diseño de normas que consideren competencias específicas en algunos campos y que rigen el ejercicio de las tareas institucionales con unidad de criterio y compatibilizando las competencias.

3.3 Los Instrumentos del Ordenamiento y Gestión del Territorio

El ordenamiento del territorio en los países andinos, ha implicado los tres tipos básicos de intervención: legislar, planificar y ejecutar. Intervenciones que no siempre se han mostrado como etapas encadenadas dentro del proceso global de ordenamiento. El proceso de ordenamiento a nivel nacional ha contado, de manera distinta, con el apoyo de instrumentos orientadores y operativos (Cuadro N° 11)

Cuadro N° 11

PAISES ANDINOS: INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO Y GESTION

PAIS	LEY	PLAN	INSTRUM. DE POLITICA
BOLIVIA	Ley del Medio Ambiente, 1992	Plan General de Desarrollo Económico y Social	Incentivos regionales Dotaciones de infraest.
COLOMBIA	Ley Orgánica de O.T, 1995	Plan de Desarrollo Nacional. 1994	Incentivos regionales Dotaciones de infraest Estrategias territoriales
ECUADOR	Ley de Gestión Ambiental, 1999	Plan Nacional de Ordenamiento Territorial	Incentivos regionales Dotaciones de infraest.
PERU	D.S. 045-2001 Comisión Nac. Para el Ordenamiento Territorial Ambiental	Plan Sectorial (Vivienda y Construcción)	Incentivos regionales Dotaciones de infraest
VENEZUELA	Ley Orgánica de O.T. 1983	Plan Nacional de Ordenación del Territorio, 1984.	Incentivos regionales Dotaciones de infraest

Elaboración propia.

IV. LAS POLITICAS TERRITORIALES EN LOS PAISES ANDINOS

Historicamente el territorio de los países andinos se caracteriza por una marcada concentración en las metrópolis nacionales, la existencia de “regiones marginales” producto de la lógica de funcionamiento territorial de la economía nacional y por la presencia de las llamadas “regiones con sectores económicos en declive”. Ambos tipos de regiones recibieron atención de parte del sector público en todos los países andinos.

Las políticas territoriales en los países andinos tienen una trayectoria relativamente corta, jalonada por diversos enfoques e interpretaciones que han orientado su aplicación. Si bien es cierto que las preocupaciones por la planificación del territorio se dan en los años 50, con las primeras comisiones de las cuencas hidrográficas (del Magdalena, en Colombia, y del Santa en Perú), la práctica de la planificación se inicia en la década de los 60; y las políticas relacionadas con el ordenamiento del territorio se intentan aplicar desde los años 70.

El ordenamiento del territorio ha sido una práctica parcial que ha intentado, a partir de diagnósticos descriptivos de las estructuras territoriales y con diversos criterios, arribar a propuestas de zonificación sectorial: del suelo urbano, de los recursos naturales y del territorio nacional, para diferentes fines. Son escasos los estudios o propuestas que han considerado la dinámica y el carácter relacional del territorio nacional; por consiguiente, se han tenido dificultades para producir una lectura correcta de los procesos y problemas del territorio y las oportunidades que ofrecía el mismo.

4.1 Las Políticas Nacionales de Ordenamiento Territorial

La política territorial de los países andinos ha recorrido un camino que puede caracterizarse por 3 etapas bien diferenciadas: la primera, que corresponde a los programas que intentan responder a problemas particulares de ciertas regiones y, a los primeros esfuerzos de desconcentración territorial; la segunda, comprende las preocupaciones por la ocupación y acondicionamiento del territorio de los 70 y los esfuerzos por animar procesos de desarrollo en los espacios subnacionales; y la tercera, coincide con las preocupaciones por las desigualdades territoriales, el medio ambiente y el desarrollo de los 90.

- 1ra. Etapa:

Desde los años 50, algunos países andinos (Colombia y Perú) intentan animar procesos de crecimiento económico en regiones, siguiendo el modelo de la Tennessee Valley Authority (TVA) como en caso del Magdalena colombiano y el Santa en el Perú; y políticas de desconcentración territorial vía la creación de polos de desarrollo. Los planificadores de los 60, tratan de inscribir en los hechos la teoría de la CEPAL, que inspira los esquema de la época: la difusión de la industrialización a partir de polos de desarrollo, en el intento de romper el problema de la dependencia externa. Intenciones que sólo consiguieron concentrar la industria en las áreas metropolitanas (Bolivia, Ecuador, Perú) y, excepcionalmente una desconcentración (Colombia).

- 2da. Etapa

En los años 70, la mayoría de países andinos experimentan regimenes militares que muestran sus preocupaciones por “la seguridad nacional”, consideraciones que se van a inclinar a favor del discurso sobre el ordenamiento del territorio, u organización del espacio, entendido como consolidar la ocupación y el acondicionamiento territorial. Complementariamente, entre fines de los 70 e inicios de los 80, los planificadores van

a mostrar su preocupación por los problemas de los espacios interiores de los países andinos –las desigualdades territoriales- y, para enfrentarlos la política regional se apoya en programas de desarrollo rural, parques industriales, estímulos a la industrialización en regiones seleccionadas. Asimismo, el interés por la “región”, lleva al diseño políticas de descentralización y se elaboran propuestas de regionalización.

- 3a. Etapa:

En la década de los 90, a las preocupaciones por las desigualdades territoriales se suman las del medio ambiente y el desarrollo. Los países andinos elaboran informes para la Cumbre de la Tierra, participan y suscriben Declaraciones y Convenios.

Las preocupaciones territoriales y del desarrollo sostenible van a llevar a la inserción de las políticas territoriales-ambientales y, dentro de ellas, disposiciones sobre el ordenamiento territorial-ambiental, en los planes de desarrollo.

4.2 Los Tipos de Intervención Territorial

Las diferentes teorías y esfuerzos, han expresado y justificado políticas de ordenamiento territorial que, en un esfuerzo de síntesis pueden ser presentadas como que responden a los siguientes tipos:

- *Promoción descentralizada de la industria*: reúne al conjunto diverso de políticas que por sus objetivos se orientan a promover y crear condiciones para una cierta dispersión de las actividades industriales en el entendido de que esta descentralización puede tener efectos “regionalizadores”.

- *La Ocupación de Tierras Nuevas en la Amazonía*: considera los esfuerzos de ocupación-consolidación del territorio a través de proyectos de “colonización” o “asentamiento” dirigidos por el Estado.

- *La Acción en Regiones-problema*: considera los reiterados esfuerzos y variadas formas como los Estados andinos aplicaron las opciones de desarrollo en los espacios altoandinos. El inventario registra una serie de programas con distinto enfoque para animar el desarrollo de las áreas deprimidas y marginadas de la sierra.

- *Descentralización-Regionalización*: esfuerzo voluntarista orientado al diseño de un nuevo ordenamiento administrativo del territorio y de solución a los problemas regionales.

En síntesis se constata que, hasta 1970 prevalece un ordenamiento del territorio funcional a la modalidad de crecimiento económico; en los 80 se diseñan sistemas de inversión pública que canalizan recursos hacia proyectos de infraestructura básica y de servicio social, prevaleciendo el ordenamiento-acondicionamiento; en los 90, la evidencia de la concentración urbana y las desigualdades regionales y los problemas territoriales-ambientales dan paso a políticas diversas pero sobretodo se revaloriza el papel de la política y de la planificación y gestión territorial.

Los años transcurridos han sido importantes para el afianzamiento y definición de las políticas territoriales en los países andinos, los que muestran avances en las prioridades que otorgan al ordenamiento como también en varios ejes centrales que debe contener toda política territorial: definición de principios, inserción en los planes de desarrollo, el respaldo legal y de los instrumentos de aplicación, el respaldo institucional y la visión intersectorial, la descentralización y la participación de la población.

4.3 Los problemas del Ordenamiento

El ordenamiento del territorio en los países andinos, como en otros de América Latina, se ve confrontado con cierto número de problemas o dificultades que podrían derivarse de las propias condicionantes que impone el sistema socio-económico y político nacional en que está inmerso; a lo que se agrega la débil relación de consistencia entre sus fundamentos teóricos y metodológicos con los análisis y propuestas para alcanzar los objetivos que orientan el proceso.

Se reconoce que son pocos los avances de teoría sobre el espacio, aun cuando se ha intentado establecer precisiones en conceptos y métodos pero, se observa todavía cierta falta de coherencia entre los análisis, propósitos y acciones que atentan contra las posibilidades de instrumentación del ordenamiento territorial.

El análisis comparativo de los problemas generales del ordenamiento existentes a mediados de los 80, señalados por Grennier (1986: 15), y los problemas actuales; permite mostrar algunas áreas-problema que se mantienen y, otras, que han surgido y/o agudizado en la medida que los países hacían suyo el proceso (Cuadro N° 12).

En este orden de ideas, es posible señalar que entre las áreas-problema que enfrenta el ordenamiento territorial se pueden considerar como principales las siguientes:

- *Ordenamiento Territorial y planificación*: el ordenamiento del territorio ha tenido que hacer frente a un período de subestimación de la planificación y merma institucional, derivada de los aires neoliberales que acompañaron las últimas décadas y, que cuestionaron los conceptos de planificación y desarrollo.
- *La Participación de los actores sociales en la política territorial*: los trabajos y la práctica de ordenamiento han sido, mayormente, de carácter público-sectorial, sin mayor participación de la sociedad civil y de instituciones competentes en el proceso de ordenamiento y gestión del territorio. Los procesos participativos son frágiles sin mayor cultura prospectiva. Se presentan dificultades y lastres discriminatorios en la interlocución del sector público con los pueblos indígenas
- *La Organización administrativa del ordenamiento del territorio*: las burocracias sectoriales se superponen; existe poca coordinación sectorial; conflictos entre centralismo político- administrativo y libre empresa. Se producen normas e instrumentos legales para el soporte a la gestión de las entidades territoriales, pero aún no se consigue legitimar el ordenamiento del territorio como instrumento estratégico de desarrollo. Ausencia de estrategias de desarrollo institucional.
- *El Financiamiento del Ordenamiento Territorial*: la política territorial -el ordenamiento del territorio se ha adaptado a los intereses de empresas nacionales y extranjeras. El Estado crea las condiciones para atraer inversión privada.
- *Ordenamiento Territorial y la Internacionalización de la Economía*: los países andinos son "tercermundistas", capitalistas-dependientes, no consiguen establecer control sobre las opciones de planificación y ejecución. El peso externo sobre el ordenamiento es evidente.
- *Ordenamiento del Territorio y adaptación al contexto*: política territorial no ha conseguido incorporar factores que influyen sobre el proceso y condicionan su desarrollo. Globalización tiene consecuencias en agravamiento de desigualdades entre país y entre sus regiones.

Cuadro N° 12

**PAISES ANDINOS: ANALISIS COMPARATIVO DE LOS PROBLEMAS
GENERALES DEL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO**

1984	2002
<p>1. <i>La Planificación y Ordenamiento del Territorio:</i> - Planificación regional es una preocupación accesoria de las políticas económicas</p>	<p>-Planificación sin continuidad y poca visión de futuro. -Escasa elaboración de “Teorías sobre el Espacio” y, poca imaginación para diseño de técnicas y procedimientos, así como de estrategias territoriales adecuadas. -Concepciones extremadas: economicistas – conservacionistas, conducen a posiciones encontradas entre planificadores, gobernantes y organizaciones sociales</p>
<p>2. <i>La Participación real de las poblaciones locales:</i> en la elección y gestión de políticas es insignificante. Los procesos participativos son frágiles</p>	<p>-Debilidad manifiesta de las organizaciones sociales de base e intermedias, frente al Estado y a grupos empresariales. - Ausencia de concepto claro, y de consenso, sobre autonomía territorial indígena. . Prevalencia de dificultades propias del modo de ser y de las costumbres de la cultura organizacional: falta de información confiable y ausencia de opinión pública informada, prejuicios o estereotipos que conciben ordenamiento con protección y conservacionismo</p>
<p>3. <i>La Organización administrativa del ordenamiento territorial:</i> - Se constata la proliferación de organismos sin poder real, resultado de conflictos no superados, entre un centralismo político-administrativo y el principio de la libre empresa</p>	<p>-Estado carece de adecuada organización administrativa para instrumentación de planes de ordenamiento: Estructura Administrativa del Estado organizada para aplicar políticas sectoriales, en tanto que ordenamiento tiene una visión holística transectorial. - Énfasis normativo y debilidad de gestión en las instancias estatales. -Excesivo centralismo y poca coordinación en la administración estatal no contribuye a la unidad de planificación y gestión pública.</p>
<p>4. <i>El Financiamiento del Ordenamiento del territorio:</i> - La planificación “desde arriba” busca posibilidades de financiamientos internacionales, ciertos ordenamientos se explican más por la posibilidad de acceder a tales financiamientos.</p>	<p>-Estado crea condiciones para atraer inversión privada y, empresas toman iniciativas de inversión para ciertos ordenamientos – acondicionamientos.</p>
<p>5. <i>El Peso del exterior sobre los ordenamientos nacionales:</i> - No hay control Nacional de las opciones de planificación y su ejecución, el ordenamiento es controlado desde el exterior de acuerdo a mecanismos múltiples</p>	<p>-Sistemas económicos nacionales –capitalismos dependientes- limitan y restringen las posibilidades de un uso racional de los recursos naturales y de la preservación del ambiente. -Ordenamiento territorial aparece como un instrumento de política del Estado al servicio de los principios del sistema capitalista</p>
	<p>6. <i>Ordenamiento Territorial y Adaptación al contexto:</i> rapidez y magnitud de cambios desborda capacidad de organizaciones nacionales para asimilarlos. Dificultad para proponer visiones claras y realmente innovadoras.</p>
Fuente: P. Grenier, 1986: 15.	Fuente: elaboración propia

V. HACIA UNA POLITICA TERRITORIAL EN LA COMUNIDAD ANDINA

La subregión andina constituye una de las zonas de mayor riqueza natural, que concentra aproximadamente el 25% de la diversidad biológica del planeta. Los Andes continúan siendo la gran cadena de montañas más poblada del mundo.

Si bien la subregión andina posee abundantes recursos naturales, estos han sido y siguen siendo explotados en forma insostenible y su disponibilidad para el desarrollo se ve amenazada por la lógica que orienta la actividad económica y por los procesos de alteración que genera el hombre: deforestación, desequilibrio en el uso del suelo, artificialización de ecosistemas, etc.

La subregión andina representa un indudable espacio de riqueza natural y cultural, pero es también un ámbito contrastado con el subdesarrollo en donde algunos procesos de desarrollo se hacen insostenibles.

Reconociendo esta situación, su repercusión en el proceso de integración y convencidos de que el progreso de los países depende del desarrollo sostenible, el cual se fundamenta en el crecimiento económico, el desarrollo social y la gestión ambiental, los países andinos se han planteado aunar esfuerzos para contribuir a la solución de los problemas territoriales y ambientales que los afectan y a la generación de opciones de desarrollo basadas en la mejor ocupación del territorio, el uso sostenible y la conservación de los recursos naturales de la región.

5.1 El Nuevo Contexto del Ordenamiento Territorial

En el momento actual, los Estados Andinos son llevados hacia un nuevo escenario en el que se encuentran paradigmas dominantes que se fundamentan en doctrinas como: el liberalismo, la globalización, pragmatismo, etc. cuyas expresiones están determinadas por: Acuerdos Internacionales, entre países principalmente desarrollados que conllevan a la construcción y/o legitimación de modelos de desarrollo, estrategias conservacionistas, modelos y estrategias territoriales; Internacionalización de las empresas dominantes, mundialización de la economía y la globalización de los mercados; Instituciones rectoras responsables del funcionamiento de los sistemas (Organización de las Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos, Organización Mundial del Comercio, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.).

No hay duda que la configuración territorial de los países andinos se viene modificando sustancialmente como resultado de los procesos exógenos y endógenos, económicos, sociales y políticos que afectan a los movimientos de su población, a la localización de sus actividades productivas y a los instrumentos de planificación y gestión surgidos en las décadas anteriores.

Esta mencionada configuración obedece en primer lugar a un proceso de globalización que modifica la matriz locacional de las actividades económicas y de población, alterando la clásica división entre regiones marginales, a la lógica de expansión territorial del modelo de crecimiento vigente y regiones con sectores económicos en declinio, ya que la velocidad y signo de los cambios obligan a una reconversión productiva permanente. Como respuesta a este proceso, fundamentalmente exógeno, los países andinos intentan revitalizar sus mecanismos de integración supranacional que se retroalimentan como respuesta a la superación de los diferendos limítrofes, agregando una mayor complejidad a los factores que modifican la configuración territorial.

Hay, en consecuencia, un nuevo contexto, y esto juega para todos los países, tanto para los desarrollados como para los que intentan alcanzarlo, dentro del cual se inserta la temática del ordenamiento territorial. A este contexto mundial hay que superponerle un contexto más específico, de ámbito subregional andino e incluso nacional.

En el contexto específico de los ámbitos nacionales, los Estado Andinos asumen como marco el contexto de la globalización y el enfoque del desarrollo sostenible y se reconoce como escenario al espacio andino con problemas muy complejos que superar, falta de integración y dependiente del exterior. La heterogeneidad de su estructura presenta desequilibrios internos que tienen una manifestación social, económica, espacial y ambiental.

En este escenario, surgen discursos que tratan de colocar dentro de la agenda el papel de los espacios supranacionales, nacionales y subnacionales, así como de las ciudades, la dimensión territorial y ambiental, la descentralización, los actores locales, etc., dentro de un nuevo estilo de desarrollo y del proceso de globalización.

A los Estados se les demanda un nuevo acuerdo con sus sociedades nacionales: democracia, institucionalidad, descentralización, empleo y lucha contra la pobreza. El abordaje de estos temas en los proyectos políticos de los gobiernos andinos ha de influenciar sobremanera en la perspectiva de gestión del territorio y del desarrollo nacional y supranacional.

- Las Agendas

En América Andina han surgido agendas o visiones técnicas y políticas que buscan aportar al debate de temas problemas como:

- . El desarrollo y el medio ambiente
- . La construcción de ciudadanía y administración de los territorios
- . La gestión concertada entre los agentes y actores sociales
- . La institucionalización de los procesos de toma de decisiones.

Agendas y discursos que presuponen apostar por un nuevo modelo de desarrollo - desarrollo sostenible- y, un esfuerzo por buscar formas innovativas en los estilos de planificación y gestión del territorio. Es decir, la realización de esfuerzos de integración y equilibrio territorial y de interrelación entre territorios, administraciones y mercados, a fin de superar las limitaciones u obstáculos, y hacer viables las estrategias de desarrollo.

Se deduce que la tarea se orienta al diseño de nuevas concepciones de organización y de políticas territoriales como parte del desarrollo de los países andinos en estos nuevos escenarios.

Las preocupaciones por el territorio y su ordenamiento, se han hecho presente desde el momento que se hicieron evidentes los problemas regionales, luego se han de incorporar las preocupaciones por mejorar la división y administración del territorio y, se van a complejizar con la constatación que la eficacia económica causa deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente.

La Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América latina y el Caribe, a través de "*Nuestra propia Agenda sobre el medio Ambiente y el Desarrollo*" (1990), presentó la

visión regional sobre la necesidad de planificar el futuro y el ordenamiento del territorio como una de las estrategias fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible (Cuadro N° 13).

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo - Cumbre de Río (Brasil, 1992), los países andinos estuvieron presente y firmaron el Programa de Acción sobre Desarrollo Sostenible - *La Agenda 21*- que establece un conjunto de normas tendentes al logro del desarrollo sostenible desde el punto de vista social, económico y ecológico. Entre las recomendaciones se destacan las referidas al reconocimiento de la identidad cultural y territorialidad de las minorías étnicas, la administración y calidad de los asentamientos humanos, el enfoque integrado de la planificación y la ordenación del uso sostenible de la tierra, promoción de sistemas sostenibles de energía y transportes en los asentamientos humanos, entre otros.

En la Reunión de Manaus (Brasil, 1994), los países andinos que también son miembros del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) acordaron que la *Zonificación Ecológica Económica* (ZEE) es una herramienta básica para el ordenamiento del territorio, como proceso participativo en la elaboración de alternativas para la ocupación y uso racional del territorio.

Cuadro N° 13

ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO EN LATINOAMERICA

OBJETIVOS LATINOAMERICANOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- . Inducir la mejor ubicación de las actividades económicas y sociales, con relación al aprovechamiento racional de los recursos naturales, como medio para orientar un proceso ordenado de ocupación del espacio, reduciendo el impacto en el medio.
- . Controlar las actividades contaminantes, estableciendo estándares y límites para las emisiones y descargas, lo cual implica una gestión ambiental eficiente y una reglamentación adecuada.
- . Lograr la descentralización y desconcentración económica en la búsqueda de un desarrollo regional más armónico.
- . Establecer la delimitación de los fines y usos de la tierra, de acuerdo con su vocación ecológica y lademanda que exista sobre ella. El ordenamiento territorial puede establecer la cronología con la cual se permitirán cambios para usos más intensos, siempre y cuando sean compatibles con sus características intrínsecas y que la demanda que se impone sobre ellos esté en armonía con el previsto proceso de ocupación del espacio.
- . Fijar el señalamiento de espacios sujetos a un régimen especial de protección, conservación o mejoramiento.
- . Equipar el territorio con el propósito de habitarlo para lograr un desarrollo sustentable.
- . Proteger las zonas de ocupación contra los fenómenos de carácter natural que puedan afectarlas.
- . Preservar los monumentos históricos y arquitectónicos.
- . Propender a la conservación del paisaje.

Fuente: CMADALC - Nuestra Propia Agenda- 1991-

- Actores

En el marco de la globalización e internacionalización de los temas-problemas, han surgido actores sociales que intervienen o recomiendan la aplicación de determinada política de desarrollo. El BID, Banco Mundial, ONGs, OEA, etc., son instituciones que se relacionan a través de políticas - financieras, asistenciales y de cooperación- en temas como: gobernabilidad, derechos humanos, etc. que tienen impactos variados en el desarrollo y específicamente en el ordenamiento del territorio de los países.

Por otro lado, en los países andinos las empresas privadas, los gremios empresariales, profesionales, productores, organizaciones vecinales, migrantes, etc., constituyen actores sociales cuyas acciones y relaciones tienen incidencia territorial.

En la medida que se han agudizado los problemas territoriales, se ha ido haciendo más importante la participación de los actores sociales provenientes de la sociedad civil y de los sectores públicos. Actores y agentes, sujetos de desarrollo que actúan dentro de las variadas relaciones sociales y tienen influencia en las acciones de desarrollo nacional, regional y local.

El ordenamiento del territorio, debe ser el resultado de una práctica política y de planificación descentralizada y concertada que implique cooperación y acuerdos entre agentes públicos y actores sociales.

- La Disponibilidad de Instrumentos

En este nuevo contexto, los instrumentos puestos al servicio de la política y planificación territorial han tenido también cambios importantes.

En la planificación territorial se dispone de métodos y procedimientos, así como de técnicas que facilitan tanto el análisis territorial como las propuestas. Al diseño de procedimientos para el análisis territorial integrado, la identificación de áreas problema y áreas de intervención, entre otras, se suman metodologías para el zoneamiento como es el caso de la Zonificación Ecológica Económica. Ellas cuentan además con el apoyo de dispositivos informáticos y sistemas de información geográfica (SIG) que facilitan las labores técnicas.

En el campo de la política regional son notorios también los cambios. El enfoque prioritario de corrección de los desequilibrios regionales ha ido cediendo paso al enfoque del desarrollo regional, desde el momento en que se puede hablar de una crisis regional generalizada y de la necesidad de adaptación por parte de las regiones al contexto de creciente competencia entre territorios.

En el dilema clásico entre equidad y eficacia, la primera va cediendo protagonismo a la segunda. Es también consecuencia de la creciente competencia entre territorios. Los criterios de eficacia y competitividad se anteponen al de equidad que prevaleció en etapas anteriores.

Los instrumentos puestos al servicio de la política han tenido también cambios importantes. Los instrumentos destinados a la mejora del entorno (dotaciones en infraestructuras, servicios a las empresas, etc.) son los que tienen más expectativas de futuro, sin olvidar que los incentivos regionales continúan teniendo protagonismo importante en las áreas más atrasadas.

En cuanto a las estrategias territoriales de la política regional, éstas tienden a basarse cada vez más en una lectura en mayor profundidad del territorio, discerniendo entre áreas con distintas expectativas de desarrollo y diferentes niveles de atraso.

5.2 El Ordenamiento del Territorio y la Integración Andina

Consideraciones históricas y culturales han llevado a los países andinos a buscar formas diversas de integración y acercamiento, bajo el espíritu de los esfuerzos integracionistas. Este proceso ha tenido múltiples matices a lo largo de más de 20 años.

Sus inicios formales se relacionan con la suscripción del Acuerdo de Cartagena en 1979. Una de las medidas aprobadas y reiteradas por los países en el marco de este Acuerdo, a fin de dar cumplimiento a los objetivos de integración previstos, es la de realizar “acciones para el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente” (Art. 3 del Anexo a la Decisión 236 de 1988).

En 1979 se crea el Parlamento Andino, constituido por representantes de los Pueblos de los países andinos. El Parlamento es el órgano deliberante del actual Sistema Andino de Integración, su naturaleza es comunitaria y representa a los pueblos de la comunidad andina. Entre sus objetivos más importantes se encuentran los de “velar por el respeto de los derechos humanos y la calidad de vida de la población andina ...” y “contribuir al proceso de integración latinoamericana como uno de los instrumentos más adecuados para el desarrollo sostenible y armónico de la región”. Este compromiso por el desarrollo sostenible desde ya define una posición clave para la promoción de acciones de integración en la materia.

De otro lado, el Tratado de Cooperación Amazónica, creado en 1978 por los cinco países andino-amazónicos, más Brasil, Guyana y Suriname, han brindado un espacio de concertación y cooperación en la búsqueda del desarrollo sostenible de los territorios amazónicos de estos países así como el mejoramiento de las condiciones de vida de sus poblaciones.

En 1986, los mismos países crearon el Parlamento Amazónico y definieron como una de sus tareas centrales, además de la integración regional, la de velar por la conservación y uso racional del patrimonio natural compartido, en especial su rica biodiversidad y el bosque amazónico.

En septiembre de 1995, los presidentes de los países andinos reunidos en Quito, Ecuador, aprobaron el Acta de Quito, en la cual se trazan las directrices presidenciales para avanzar hacia la integración latinoamericana y hemisférica, definiendo una estrategia con cinco objetivos generales entre los cuales se destacan:

- Armonizar políticas económicas, adecuándolas para el desarrollo sostenible y el logro de políticas sociales eficientes.
- Definir políticas sociales orientadas a la elevación de la calidad de vida y al mejoramiento del acceso de los diversos grupos sociales de la subregión a los beneficios del desarrollo.

Los elementos de fortalecimiento de la integración andina surgen en un clima que puede permitir avances en el logro de las metas hacia el desarrollo sostenible. Por ello, se requiere de decisiones concretas en campos tan importantes como la legislación y la gestión territorial-ambiental, que son base indudable para la

profundización de las acciones conjuntas destinadas al buen manejo del territorio andino y sus recursos naturales y al mejoramiento de la calidad de vida de la población en la Subregión.

En el proceso de profundización de la integración andina surgen algunos elementos de interés, que actúan como denominador común para muchas de las actividades conjuntas previstas hacia el futuro.

En primer lugar, se plantea este nuevo proceso con una mira de unión y articulación entre los países, que expresa también el interés en articular sus acciones con los restantes países de América Latina.

En segundo lugar se hace manifiesta la intención de profundizar en la búsqueda del desarrollo sostenible, tomando como eje el mejoramiento de la calidad de la vida de las poblaciones, la equidad y el buen manejo de los recursos naturales, y se plantea de manera reiterada el interés de avanzar en el cumplimiento del Plan de Acción hacia el Desarrollo Sostenible planteado en la Cumbre de las Américas convocada por la OEA en diciembre de 1996 (Actas de Trujillo y de Sucre).

En tercer lugar, coinciden las diferentes instancias de integración andina en expresar su interés por llevar adelante actividades conjuntas de ordenamiento territorial y mejoramiento ambiental.

Estos aspectos surgen como consecuencia de una serie de acciones referidas a la integración andina y relacionadas con aspectos clave del territorio, el ambiente y el desarrollo sostenible que se han venido trabajando con relativo énfasis en los últimos 20 años.

En efecto, la incorporación de los asuntos territoriales y ambientales en el proceso de integración andina quedó explícita desde la aprobación de la decisión 182 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena en 1983. Esta decisión estableció el compromiso de los países andinos para conservar el ambiente; los mecanismos para uso y manejo racional de los suelos, bosques, fauna y flora; la necesidad del manejo de las cuencas hidrográficas, de los bosques y pastos circundantes; entre otros.

Más adelante, en las reuniones de Galápagos (1989), La Paz (1990), Caracas (1991), en la preparación del documento para la Cumbre de la Tierra (Río, 1992), Paracas (1996), se han de establecer una serie de mandatos y recomendaciones para la ejecución de acciones orientadas a la identificación de una política comunitaria de tratamiento del ambiente en la subregión, dentro de la cual las disposiciones relativas al ordenamiento del territorio "es un punto de convergencia interesante", en la medida que puede ser un instrumento de apoyo mutuo a nivel andino, en su estrecha relación con los procesos de planificación del desarrollo (CIEDLA, 1997:83).

Es este contexto el que permite presentar, a modo de consideraciones, algunos planteamientos para la política regional y la planificación territorial en la Comunidad Andina, elementos importantes para la puesta en práctica de actividades que permitan avanzar hacia posiciones armónicas en materia de ordenamiento territorial en la subregión.

5.3 La Política Regional Andina: ámbitos de planificación y prioridades estratégicas

En términos generales, se puede sostener que el territorio y el potencial de recursos naturales de la Subregión no es debidamente aprovechado, y que existen notables desequilibrios regionales en los Estados miembros Comunidad Andina, desequilibrios que han justificado medidas de política regional de carácter reequilibrador desarrolladas en las últimas décadas.

Es preciso, por tanto, realizar un esfuerzo orientado hacia el ordenamiento de la ocupación del territorio y uso de los recursos de manera de alcanzar el desarrollo sostenible y mejora de la calidad de vida de la población. Esfuerzo que debe ser conjunto en la medida que los países comparten cuencas, diversidad biológica y cultural y provienen de similares procesos históricos.

De otro lado es clave plantear una visión integradora de la Subregión, que tome en cuenta las relaciones entre sociedad y la naturaleza, las consideraciones de política y de gestión territorial y ambiental que están en la posibilidad de incidir en el mejor uso del suelo, manejo de los recursos naturales, así como en la optimización de los procesos institucionales que orientan el desarrollo.

Las posibilidades de potenciar nuestros recursos, de ocupar mejor nuestras tierras, de orientar las acciones hacia el desarrollo sostenible a escala humana, pueden verse más claras y con mayores proyecciones a partir de una política Subregional de ordenamiento territorial, con un enfoque integrador, de cooperación y complementación en las políticas, los marcos legales y la gestión territorial y ambiental, de manera que la acción sea convergente y los avances de cada país se constituyan en base y experiencia de apoyo para los restantes.

- La Política Regional de la CAN

El problema de los desequilibrios regionales se ve agravado considerablemente cuando se pasa del ámbito nacional al de la Comunidad Andina. Si dentro de cada Estado miembro de la Comunidad existen importantes diferencias en el nivel de desarrollo económico, diferencias que han justificado medidas de política regional de carácter reequilibrador desarrolladas en décadas anteriores, parece mucho más necesario que a nivel de la Comunidad Andina se dedique atención especial al tema de los desequilibrios regionales, pues estos se amplían cuando se cambia de escala, de la nacional a la andina.

Las cifras del PBI per cápita referidas al año 1996 y expresadas en una baja del poder adquisitivo, muestran la dimensión de los desequilibrios económicos regionales comparando las regiones con mayor y menor PBI per cápita dentro de cada Estado.

En la mayoría de Estados Andinos, la brecha entre la región más desarrollada y la más atrasada oscila alrededor del valor 3, es decir, la región más rica triplica aproximadamente a la más pobre en nivel de desarrollo económico expresado en PBI per cápita. De acuerdo con las estadísticas Bolivia, Perú y Ecuador son los países con mayores divergencias regionales. La diferencia entre las regiones centrales y las del interior andino y amazónico es muy importante y es fuente de tensión política en los últimos años.

Ante esta situación no queda más que hacer un seguimiento a la tendencia del PBI regional y en función a ello, diseñar una política regional a nivel de la Comunidad

Andina orientada a corregir tales disparidades. Los notables desequilibrios regionales existentes dentro de la Comunidad Andina requiere el diseño y aplicación de medidas de política regional orientadas a favorecer el desarrollo de las zonas más atrasadas. Estas medidas serán cuantitativa y cualitativamente importantes y han de otorgar a la CAN gran parte de la responsabilidad en la cohesión interna de todo el espacio comunitario andino

La política regional debe hacer una lectura del territorio que le permita identificar los elementos que pueden tener un mayor protagonismo en el desarrollo socioeconómico y definir a partir de ellos estrategias territoriales que tomen en cuenta polarizaciones industriales, ejes de desarrollo, redes de ciudades, regiones emergentes, corredores ecológicos, entre otros.

- *La Planificación Territorial a Nivel de la CAN: ámbitos y prioridades estratégicas*

Si bien es cierto en los últimos años se constatan cambios relacionados con la revalorización del papel de las políticas públicas y de la planificación territorial, todavía quedan numerosos vacíos en materia de localización de la población en el territorio. La mayor parte de los países andinos carece de una imagen objetivo a largo plazo sobre el uso y ocupación del territorio de manera de lograr un ordenamiento territorial acorde con sus propósitos de desarrollo. Asimismo, aun no están claras las modalidades de planificación y la institucionalidad pertinente que sean más apropiadas para responder a las exigencias del escenario de la globalización y de la descentralización.

Falta definir una óptica del análisis territorial que permita superar los sesgos del espacialismo –que reduce el ordenamiento territorial a la utilización de artefactos (infraestructuras, parques industriales, nuevas divisiones político administrativas y otros) y hace abstracción de la lógica de funcionamiento social –y el supuesto de que la dimensión espacial de la planificación se limita a la expresión cartográfica de las interacciones de los actores sociales. Para articular una estructura territorial congruente con un genuino proceso de transformación productiva con equidad –que garantice la democracia y la sustentabilidad social y ambiental-, se requiere que las políticas pertinentes tengan un carácter integrado y multidimensional. En este sentido la planificación territorial debe entenderse como una suerte de matriz, cuyos vectores representan campos específicos de intervención. Entre tales vectores se encuentran: una política de ordenamiento territorial, una política de descentralización, una política de fomento al crecimiento y desarrollo socioeconómico de las unidades espaciales y una política de consistencia nacional para que la descentralización territorial de los proyectos políticos de desarrollo nacional se ajuste a una solución de coherencia y no deribe en un patrón desordenado que entrañe el riesgo de una recentralización.

El renovado interés de los gobiernos andinos por promover una reestructuración deliberada del territorio –para adecuarlo a los requerimientos de un proceso de desarrollo sostenido y sustentable- y por impulsar programas de descentralización – que contribuyan a reformar la administración del estado y a elevar los niveles de competitividad y equidad en un sistema económico globalizado- impone el desafío de encontrar una apropiada combinación de planificación y gestión que sea capaz de atender los requerimientos de factores endógenos y exógenos. De igual forma se hace imperioso continuar realizando esfuerzos rigurosos y sostenidos en materia de construcción teórica, que permitan comprender mejor el papel que cabe al territorio dentro del contexto contemporáneo.

De modo complementario, en todos los países andinos se requiere incorporar las dimensiones e implicaciones territoriales en la política pública. Dado que el territorio no

sólo tiene la calidad de soporte físico y receptor de los efectos de la actividad humana, sino también la de entidad que sirve de base a la articulación de los diversos actores sociales y agentes institucionales, incorporación que exige la instrumentación de modelos de concertación para la adopción de decisiones a escala nacional, subnacional y también internacional.

De otro lado, la planificación territorial suele ser vista como parte integrante de una cadena de planes jerarquizados en la que cada uno de ellos contiene determinaciones para los de nivel inferior, de acuerdo con el principio de “planificación en cascada” que hace referencia a los vínculos entre planes territoriales centrales y sectoriales así como al encadenamiento de los distintos planes.

Para la planificación territorial “la región” suele ser el ámbito fundamental, que da lugar a la formulación de Planes Territoriales Generales (Directrices Regionales de Ordenamiento); pero también es posible la formulación de planes territoriales a un nivel superior nacional e internacional . Para el caso de la Comunidad Andina sería conveniente la existencia de una instancia de planificación a nivel Andino con competencias en ordenamiento del territorio. A nivel de la CAN existen numerosos temas comunes que necesitan de coordinación y cooperación y que posiblemente se resolverían mejor en el marco de una planificación territorial de la comunidad andina.

Algunos temas de la planificación territorial no solamente requieren de la coordinación entre los Estados Andinos, sino que demandan la adopción de políticas diseñadas a la escala de la Comunidad. Algunos recientes estudios van esa dirección, como “Los Ríos nos Unen” (la integración fluvial), “Amanecer en los Andes”, la integración física, la integración y desarrollo fronterizo, el manejo de cuencas binacionales, los corredores ecológicos binacionales, etc.

Un primer aspecto que es necesario que los países de la Comunidad Andina dominen es el real y amplio conocimiento de su territorio, pues los impactos de la globalización con sus múltiples y variadas dimensiones ha gestado una nueva geografía en la que coexisten, sin solución de continuidad, territorios que logran una inserción competitiva en la economía mundial (“zonas ganadoras”) y otros que se mantienen al margen de ella (“zonas perdedoras”) (ILPES, 2000).

En este mismo contexto, se debe hacer un esfuerzo para la formulación y ejecución de políticas públicas que respondan al desafío estratégico impuesto por la necesidad de definir y promover un ordenamiento del territorio que sea funcional al modelo de crecimiento y desarrollo y que, simultáneamente, permita enfrentar los conflictos derivados de las nuevas pautas de estructuración territorial, en particular los relacionados con el futuro incierto de las zonas “perdedoras” y los choques de intereses dentro de las zonas “ganadoras”

En lo que atañe a las actividades de planificación territorial a nivel de la Comunidad Andina se sugiere tomar en cuenta que:

- Una primera cuestión en cualquier estudio sobre las regiones andinas será la clasificación según niveles de desarrollo y/o su potencial para generar desarrollo. Estas clasificaciones son útiles para la política regional en la medida que han de agrupar regiones con problemas similares y que, por consiguiente, pueden desembocar en medidas de política regional comunes para todas ellas.
- Un segundo esfuerzo de estudio debe orientarse a la identificación y definición de conjuntos geográficos, o bloques geográficos supranacionales que permitan combinar el análisis territorial con la formulación de medidas de política regional y

territorial apropiadas para cada unidad-bloque definido. Por ejemplo, una primera aproximación nos puede llevar a distinguir 4 grupos de bloques: los Centros Andinos, las regiones litorales, las regiones altoandinas y las regiones tropicales-amazónicas, cada uno de estos grupos ha de contener sus respectivos bloques suprarregionales. Así, una primera aproximación nos puede llevar a considerar en el Grupo de los Centros Andinos, dos bloques regionales: los centros capitales y las metrópolis regionales; en el Grupo de Los Litorales, se identifican tres bloques: el arco Pacífico, la región del Caribe y la región de los Golfos; en el Grupo Altoandino, se distinguen tres bloques: Andes del Norte, Andes del Centro y Andes de Sur; y el Grupo Tropical Amazónico, se distinguen tres bloques: del Orinoco, el Amazónicos y del Madre de Dios (Cuadro N° 14)

Cuadro N° 14

BLOQUES SUPRARREGIONALES: CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS

GRUPOS	BLOQUES SUPRARREGIONALES	CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS
Centros Andinos	Centros-Capitales	Considera los cinco grandes sistemas metropolitanos andinos: La Paz, Lima, Quito, Bogotá y Caracas. Son los centros neurálgicos de los países andinos
	Las Metropolis Regionales	Comprende las zonas urbanas andinas con dinámicas metropolitanas regionales y la red de ciudades intermedias. Constituyen un bloque relativamente próspero, caracterizado por el dinamismo y modernidad de su economía.
Los Litorales	Arco del Pacífico	Comprende toda la costa del Pacífico peruano. Contiene zonas urbanas con dinámicas metropolitanas y zonas con una red de ciudades de tipo medio.
	Región del Caribe	Comprende toda la costa del Caribe venezolano. Contiene zonas urbanas y con dinámicas animadas por la explotación de hidrocarburos y el turismo.
	Región de los Golfos	Comprende la parte norte del Pacífico Andino, abarcando el Golfo de Guayaquil y la costa del pacífico colombiano. Contiene zonas con dinámicas metropolitanas (Guayaquil-Ecuador) y periféricas litorales (Pacífico colombiano)
Altoandina	Andina Norte	Comprende los Andes tropicales del Norte (norte del Nudo de Pasto, Colombia). Contiene una red de ciudades de tipo medio bien integradas.
	Andina Central	Comprende los Andes Centrales-Ecuatoriales (Ecuador y Norte peruano). Es una región heterogenea con áreas rurales de baja densidad y una red de ciudades medianamente integradas.
	Andina Sur	Comprende la región Altoandina del Sur (Perú y Bolivia). Contiene zonas altiplánicas y altoandinas de lo más frágiles y poco estructuradas. Este bloque tiene un carácter periférico.
Tropical-Amazónica	Orinoco	Comprende la región de la sabana drenada por el río Orinoco (Oriente Venezolano y Nor-este Colombiano). Se caracteriza por su relativa heterogeneidad, con áreas rurales de baja densidad y centros urbanos-regionales.
	Amazonas	Comprende la región del bosque húmedo tropical drenada por el río Amazonas (Sur-oriente Colombiano, Oriente ecuatoriano y Oriente Peruano). Se caracteriza por ser "tierra nueva" en proceso de ocupación, y animados por frentes extractivos y productivos con centros urbanos de reciente creación poco integrados. Bloque con carácter periférico
	Madre de Dios	Comprende la región tropical del bosque húmedo drenada por el río Madre de Dios (Selva Sur peruana y Oriente Boliviano). Se caracteriza por su alta biodiversidad y ser "tierra nueva" en proceso de ocupación, y animados por frentes extractivos y productivos con centros urbanos de reciente creación poco integrados

Elaboración propia

En función a las principales características socio-económicas de estos bloques, una línea de trabajo de la planificación andina será la de identificar las prioridades estratégicas para cada uno de los bloques considerados: mejorar acceso y comunicaciones, desarrollo de ciudades intermedias, protección del M.A., desarrollo de infraestructuras productivas, promoción del desarrollo de los recursos humanos, aprovechar recursos forestales, etc.

Cuadro N°

PRIORIDADES ESTRATEGICAS EN LOS BLOQUES SUPRARREGIONALES

GRUPOS	BLOQUES SUPRARREGIONALES	PRIORIDADES ESTRATEGICAS
Centros Andinos	Centros-Capitales	
	Las Metropolis Regionales	
Los Litorales	Arco del Pacífico	
	Regiones del Caribe	
	Región de los Golfos	
Altoandina	Andes del Norte	
	Andes del Centro	
	Andes del Sur	
Tropical-Amazonica	Del Orinoco	
	Del Amazonas	
	Del Madre de Dios	

Elaboración propia

Finalmente, conviene señalar que corresponde a los principales organismos de la Comunidad Andina (Consejo Presidencial, Parlamento Andino, Corporación Andina, etc.) realizar los mayores esfuerzos para canalizar recursos propios y para la obtención de otros que conformen fondos que se han de convertir en los instrumentos básicos de la política regional comunitaria y se han de orientar a corregir las raíces estructurales del atraso socioeconómico de regiones y áreas andinas que padecen problemas de rentas bajas, marginación-depresión, éxodo rural, etc. como también a direccionar y apoyar los procesos de interés para el desarrollo de los espacios interiores de la Comunidad.

Debo decir también, como Medina, que "un territorio y una organización como la Comunidad Andina, que aspira a forjar un proyecto colectivo, y no a andar al vaiven de las circunstancias toda su existencia, deberá mirar hacia el futuro con instrumentos más sofisticados, entre ellos los planes de ordenamiento territorial, pero también con una nueva conciencia: avanzamos en un proceso de mundialización y globalización que es más competitivo y desigual; y que, generacionalmente estamos ante múltiples opciones, donde se pueden ahondar las brechas económicas y tecnológicas de un modo inimaginable, o se acortan las distancias y se generan posibilidades de coexistencia pacífica y desarrollo humano sostenible" (J.Medina, 2001: 46).

BIBLIOGRAFIA

- Andrade A, y Amaya M.: Ordenamiento territorial: Política y Plan. TCA-BID. 1998.
- Banco Mundial: Informe de Desarrollo Humano. 1992.
- CAF-BID-PNUD : Amanecer en los Andes.
- CIFCA-PNUMA: Expansión de la Frontera Agropecuaria y Medio Ambiente en America Latina. Madrid, 1983.
- CIEDLA: Legislación y Gestión Ambiental en los Países Andinos. Compiladora Eloisa Trelles. Lima, 1997.
- Congreso de la República Venezuela: Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. Gaceta Oficial. Agosto, 1983.
- Dollfus Olivier: Territorios Andinos –reto y memoria-. IFEA-IEP. Lima, 1991.
- Grenier Philippe Problemas de la Ordenación del Territorio en América Latina. En rev. Geográfica 104. 1986.
- <http://www.areasprotegidas.org> : El Ordenamiento Territorial en los países andinos.
- <http://www.comunidadandina.org>: Desarrollo Sostenible/Políticas de Desarrollo sostenible.
- IICA-Flacso Los Andes en Cifras. FLACSO. Quito, Ecuador, 1994.
- Inst. Geográfico Agustín Codazzi: Bases Conceptuales y Guía Metodológica para la Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial. Santa Fé de Bogotá, 1997.
- ILPES: La Reestructuración de los Espacios Nacionales. Santiago de Chile, 2000.
- IRD-CAN: El Espacio Andino –territorio, sociedad, economía. Lima, 1999.
- Mendez Vergara Elías: Gestión Ambiental y Ordenamiento Territorial. ULA. Merida, Venezuela, 1992.
- Medina J, E. Wiesner y L. Garnier: Funciones Básicas de la Planificación. ILPES, Santiago, Chile, 2001.

- Novoa G. Zaniel: El Ordenamiento del Territorio en el Perú. PUCP-CIGA. Lima, 2002.
- Oliveros L. Luis A.: La Integración del Espacio Andino. MICTI-Sector Integración. Lima, 1986.
- PNUD-Perú: Informe sobre Desarrollo Humano. Lima, 2002.
- PNUD : Informe sobre Desarrollo Humano 1998.
- Pujadas R y Font J.: Ordenación y Planificación Territorial. SINTESIS. Madrid, 1998.
- Zing/enr2003.