

# Las normativas del ordenamiento territorial en Alemania y Perú. Trabajo comparativo (\*)

## Spatial planning policies in Germany and Peru. Comparative study

Ann-Kathrin Bersch

FECHA DE RECEPCIÓN: 09 DE SETIEMBRE DE 2015

FECHA DE APROBACIÓN: 02 DE DICIEMBRE DE 2015

### Resumen

Al comparar las normativas de países tan distintos como Alemania y Perú, es probable que se espere como resultado que en Alemania la legislación esté muy bien consolidada, mientras que en el Perú, que recién esté empezando el debate. Además, posiblemente se intente determinar qué se podría aprender del caso alemán para promover el ordenamiento territorial en el Perú. Sin embargo, el caso es más complicado de lo que parece. Para entender cuál es el estado actual de las legislaciones vigentes en relación al ordenamiento territorial en ambos países, este artículo se ha estructurado en tres capítulos. En primer lugar, se presentan los antecedentes del problema y el estado de la cuestión; además, se define un marco teórico e histórico. En segundo lugar, se analiza el ordenamiento territorial en Alemania, mediante una caracterización del territorio, los antecedentes del ordenamiento territorial y un panorama de la situación actual. En el tercer capítulo se lleva a cabo el mismo análisis para el caso del Perú. El resultado más significativo de la investigación es que en él se llega a la conclusión de que aunque Alemania tenga una normativa consolidada, ello no significa que esta esté adaptada a las necesidades actuales del país ni que otros países con normativas menos consolidadas, como el Perú, deberían únicamente aprender de la experiencia alemana. Este artículo propone que ambos países pueden beneficiarse mutuamente de la experiencia del otro.

**Palabras clave:** Ordenamiento territorial, legislación, Perú, Alemania, estudio comparativo

### Abstract

Comparing the legislative framework for spatial planning of two very different countries, like Germany and Peru, one might come to the quick conclusion that while German legislation is already established, in Peru public debate just started, and therefore the latter could learn from the German experience. However, it is more complicated than it appears. In order to better understand the current situation of spatial planning legislation in both countries, this article is structured in three chapters. First, the state of the art is presented along with a theoretical and historical framework. In the next chapter, spatial planning legislation in Germany is analyzed through a description of the area, precedents in spatial planning legislation and a presentation of the current situation. In the third chapter the same analysis is conducted focusing on the Peruvian case. The most important result of this article is the finding that even though German legislation is consolidated, it is far from being adapted to the current necessities of the country. Hence, countries with less elaborated legislations can not necessarily draw lessons from the German case; however, this article suggests that both can benefit mutually from the other's experience.

**Keywords:** Spatial planning, legislation, Peru, Germany, comparative study

### FILIACIÓN INSTITUCIONAL

Ann-Kathrin Bersch,  
Sciences Po Paris, Francia.

Ann-Kathrin Bersch, Master "Estrategias territoriales y urbanas", diplomada de julio 2016 del Instituto de ciencias políticas, Sciences Po Paris.

Contacto: annkathrin.ber-sch@sciencespo.fr

(\*) El artículo se basa en el trabajo final del Taller de Investigación dirigido por el Prof. Dr. Wiley Ludeña Urquiza en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo del PUCP de Lima, durante el semestre 2014.

Mi interés por el ordenamiento territorial surgió mucho antes de escuchar esta noción por primera vez. Siempre he estado atenta a cómo se desarrollan diferentes regiones y cómo se interrelacionan entre sí. Un curso que llevé en la Universidad Católica del Perú durante mi intercambio me introdujo a la noción de ordenamiento territorial, y me llevó a decidirme de explorarla más en el marco de un taller de investigación. Como soy alemana, realizar una comparación entre el Perú y Alemania me pareció una manera interesante de abordar el tema.

La intención detrás de este trabajo era, en principio, conocer más la base normativa del ordenamiento territorial en mi propio país, para luego compararlo con las normativas existentes en el Perú. Además, pretende mostrar tanto a alemanes como a peruanos como tal vez uno podría beneficiarse de la experiencia del otro.

Este trabajo está estructurado en tres capítulos. En primer lugar, se presentan los antecedentes del problema y el estado de la cuestión, y se define un marco teórico e histórico. En segundo lugar, se analiza el ordenamiento territorial en Alemania, mediante una caracterización del territorio, los antecedentes del ordenamiento territorial y un panorama de la situación actual. En el tercer capítulo se hace el mismo análisis para el caso del Perú.

El resultado más relevante fue concluir que, aunque Alemania tiene una normativa consolidada, ello no significa que todo está perfecto ni que otros países con normativas menos consolidadas, como el Perú, deberían únicamente aprender de la experiencia alemana. Esta investigación demostró que aunque Alemania cuenta con una normativa consolidada, serios problemas persisten; así, una mirada más humilde, a la altura del ojo, sería apropiada para que ambos países puedan beneficiarse mutuamente de la experiencia del otro.

### **Antecedentes del problema y estado de la cuestión – estado del arte**

En la siguiente sección se describe cuáles son los autores que han investigado sobre el tema del ordenamiento territorial (OT), y qué se ha escrito en el Perú y en Alemania al respecto. Resulta importante notar que en el caso de Alemania existe más literatura sobre este tema, pero como este trabajo se ha escrito desde Lima, Perú, había que restringir la investigación a las fuentes disponibles vía Internet.

#### **Alemania**

Según afirman los autores Bernd Scholl, Hany Elgendy y Markus Nollert (2007) en el texto *Raum-*

*planung in Deutschland – Formeller Aufbau und Zukünftige Aufgaben* (Ordenamiento Territorial en Alemania – Estructura Formal y Retos Futuros), el ordenamiento territorial en Alemania se ha concentrado completamente en el desarrollo después de la Segunda Guerra Mundial. Ello se debe a que tras la destrucción causada por la guerra existía la posibilidad de decidir sobre los usos de suelo de manera consciente. No obstante, durante los últimos 20 años las condiciones en Alemania han cambiado significativamente y el ordenamiento territorial tiene que enfrentarse a nuevos desafíos. Estos son, según Scholl, Elgendy y Nollert (2007), en primer lugar los cambios demográficos y sociales: en el siglo XXI la población alemana dejó de crecer (la tasa de nacimiento se redujo a 1,3 niños por mujer), mientras que la expectativa de vida aumentó. Especialmente las regiones desfavorecidas se ven afectadas por este fenómeno, porque ahí se presenta una tendencia de migración hacia las regiones más dinámicas del país. Además, hay cada vez más personas viviendo en hogares solteros o con pocas personas (madres solteras con sus hijos, por ejemplo). Esto es parte de un cambio en la sociedad alemana, lo que conlleva a un aumento en el consumo de espacio de vivienda por persona. Adicionalmente, han tenido lugar cambios económicos que influyeron el ordenamiento territorial, como la globalización del mercado del trabajo y los costos de la reunificación alemana (Scholl, Elgendy & Nollert, 2007). La economía alemana debe enfrentarse en el presente y en el futuro a estos nuevos desafíos para asegurar su competitividad a nivel mundial. Estos desafíos restringen los recursos públicos, así que los autores se preguntan si la dispersión amplia de recursos a las regiones desfavorecidas todavía es el modelo a seguir en adelante, o si más bien es necesario focalizar más la inversión del Estado en el OT (Scholl, Elgendy & Nollert, 2007). Finalmente, los autores citan el cambio en las condiciones políticas en Alemania, que se ha producido especialmente por la reunificación del país, la cual ha afectado al territorio entero. Para evitar una migración masiva hacia el este, se realizó un esfuerzo muy grande para nivelar las condiciones de vida en ambas partes del país: se invirtió 1.5 billones de euros entre 1990 y 2004 (Scholl, Elgendy & Nollert, 2007). Para concluir, los autores (2007) plantean las siguientes preguntas:

¿Cómo se puede planificar el desarrollo en un país con una población y un poder financiero disminuyente?, ¿cómo se puede controlar el desarrollo regional si el crecimiento no puede garantizarse en todas las regiones? Y de ¿dónde focalizar los recursos? (p. 45).

Se puede decir que estas preguntas representan los grandes retos que el ordenamiento enfrenta en Alemania, y necesitan ser respondidas para asegurar un desarrollo equilibrado en el país sin comprometer el bienestar de la población o el desarrollo sostenible. Los autores proponen que se necesitan nuevos métodos y enfoques que permitan la resolución de problemas a través de la cooperación de actores diferentes, más allá de los límites administrativos (Scholl, Elgendy & Nollert, 2007).

Rainer Danielzyk, en su ensayo “Der raumordnungspolitische Metropolendiskurs - Konstruktion von (neuen) Peripherien?” (El discurso de metrópolis en el ordenamiento territorial – ¿La construcción de (nuevas) periferias?), analiza los efectos de la definición de nuevos principios generales del OT en Alemania en 2006, que han suscitado una discusión controversial. De manera similar a lo que refieren los autores Scholl, Elgendy y Nollert (2007), Danielzyk (2012) evoca la problemática de que el OT ya no puede ser únicamente una política de redistribución. Además, trata la cuestión de si se ha producido un cambio de paradigmas con estos nuevos principios, que a primera vista parecen favorecer el crecimiento en las regiones metropolitanas por encima del apoyo a regiones rurales desfavorecidas. Esto ha sido muy criticado, incluso considerado una “traición de los objetivos fundamentales del OT” (Danielzyk, 2012, p. 28). El autor explica esta reacción fuerte a la aparición de nuevas periferias, indicando que se debe mayormente a la congestión de los núcleos urbanos y al hecho de que existe una “desconfianza profunda hacia las grandes ciudades” en las áreas rurales. Así, menciona lo dicho por Maike Richter (2006), quien advierte sobre un cambio de paradigmas en favor de los fuertes y en detrimento de los débiles.

Sin embargo, los representantes políticos del OT justifican el enfoque en las regiones metropolitanas argumentando la concentración de recursos económicos, y rechazan la idea de un cambio de paradigma (Danielzyk, 2012). Según el autor, los nuevos principios son más complejos que la simple oposición de ámbitos rurales y urbanos; se trata de un discurso orientado a regiones metropolitanas siempre involucra la construcción de las periferias. Así, plantea que la dicotomía conformada por lo urbano y lo rural ya no es adecuada para entender las dinámicas territoriales plenamente (Danielzyk, 2012). Los nuevos principios se enfocan en la cooperación más allá de los núcleos urbanos y su entorno directo, hacia la periferia. De esta manera, la relación con la periferia ya ha estado involucrada en los nuevos principios (Da-

nielzyk, 2012). Para terminar, Danielzyk (2012) critica la falta de consideración de los procesos de periferyzación al interior de los núcleos urbanos, porque especialmente en regiones metropolitanas dinámicas se producen cada vez más procesos de segregación y polarización al interior. Así, según el autor, la discusión entre el desarrollo urbano y la política del OT debe ser más intensiva para superar la separación estricta que hubo entre ambos en Alemania. El autor concluye afirmando la opinión de Hans Heinrich Blotevogel (2010) de que los nuevos conceptos no representan un cambio de paradigma, sino una descripción positiva del papel de las regiones metropolitanas para el desarrollo territorial (Danielzyk, 2012). Asimismo, Danielzyk (2012) espera que con ello se rompa la tradición antiurbana en el país.

El artículo “Gedanken zum Stand und zu den Perspektiven der Raumplanung in Deutschland” (Ideas sobre el estado y las perspectivas del ordenamiento territorial en Alemania) de Dietmar Scholich (2014) enfatiza la importancia del OT como tarea pública, con sus múltiples instrumentos en distintos niveles. El OT en Alemania dispone de instrumentos formales bien establecidos jurídicamente, pero también de instrumentos más informales, orientados a encontrar consenso entre los actores (Scholich, 2014). Según el autor, el OT en Alemania asegura una neutralidad que permite evitar una sectorialización del desarrollo del territorio, lo cual es fundamental para un OT sustentable que deje campo de acción para las generaciones futuras. Sin embargo, evoca como déficit más importante del OT alemán la carencia de participación pública. El OT es virtualmente desconocido entre los ciudadanos, que en consecuencia no se involucran en el proceso. Se ha omitido el significado social del ordenamiento; solamente los expertos son conscientes del carácter interdisciplinario del OT, y de su rol como mediador entre actores y sectores. La participación pública no es vista como una oportunidad para mejorar la aceptación de proyectos, sino más bien como una tarea fastidiosa (Scholich, 2014). También para el sector económico el OT representa sobre todo un elemento que complica los proyectos, debido a sus regulaciones excesivas. Según el autor, la privatización de muchos servicios de infraestructura (ferrocarril, electricidad, agua, gas,...) ha ocasionado que la relación entre OT y planificación sectorial sea más difícil, ya que debido a la privatización los objetivos económicos prevalecen sobre condiciones de vida equivalentes (Scholich, 2014).

El autor reivindica una revisión crítica de todos los instrumentos, procesos, conceptos y estrategias

existentes para aumentar la eficiencia del OT. Menciona que el enfoque se debería colocar en el nivel regional, y que es necesario un cambio en la cultura de participación y de las relaciones públicas para así ampliar el campo de actores (Scholich, 2014). Para terminar, el autor evoca la importancia de una evaluación del proceso de OT, que aún no es un proceso estándar en todos los casos. Para ello se necesitan los recursos y el personal necesario.

## Perú

En el Perú el ordenamiento territorial es un tema aún relativamente nuevo, pero, según Zaniel Novoa Goicochea (2008) afirma en su libro *El Ordenamiento Territorial en el Perú*, se ha reconocido el OT como un elemento esencial para orientar la política nacional hacia el desarrollo sostenible y el bienestar público. En el libro se describe el marco histórico del OT en el Perú para explicar por qué se encuentra en la situación actual. Asimismo, menciona que la Constitución Política del Perú de 1993 no contiene principios generales para la organización del territorio (Novoa, 2008), y luego el autor cita las diferentes normativas vigentes que orientan el OT en el país. Estas serán tratadas con más detalle en el desarrollo de este trabajo. Para concluir, Novoa evoca los problemas territoriales del Perú, que según él son principalmente el hábitat diferenciado, la desconexión territorial, la desarticulación de muchas áreas, el poblamiento, el desarrollo fuerte de la costa frente a otras regiones del país, la degradación del medio natural, las diferencias de la calidad de vida, la desvinculación económica de muchas regiones y la gestión regional deficiente.

Roberto Chiarella (2005), en su artículo "Planificación Estratégica y Desarrollo Territorial", constata que la descentralización política y administrativa del Perú ha introducido un nuevo paradigma para alcanzar mejores niveles de desarrollo, pero afirma que este cambio debe ser acompañado por una descentralización económica. Formula su hipótesis desde la perspectiva de la atracción de inversiones, y su aporte al desarrollo territorial mediante la generación de empleo y renta. Esa perspectiva sería aplicable a la mayoría de los ámbitos territoriales en el Perú (Chiarella, 2005). Evoca la noción de estrategia que puede ser empleada para resolver cualquier tipo de conflicto entre personas, organizaciones y ciudades. Esta noción, que proviene de la lógica militar, plantea como requisito el buen conocimiento del terreno y una adecuada evaluación de las fuerzas de sus propias tropas (Chiarella, 2005). El autor extiende esa noción hacia la planificación pública del desarrollo; como se

puede constatar en la siguiente investigación, ambos requisitos aún no se han cumplido en el Perú. Exige un estudio más profundo de la propia teoría del planeamiento para después proponer métodos de planeamiento estratégico, los cuales pueden asegurar un desarrollo territorial más equilibrado. Estos métodos necesitan adaptarse a cada ámbito territorial, pues la atracción de inversiones a nivel local no solamente depende de los recursos naturales, sino también en las capacidades y competencias locales, que tienen que ser reforzadas (Chiarella, 2005).

En su artículo "Ordenamiento Territorial en el Perú", Hildebrando Castro Pozo Díaz (2006) menciona varias definiciones posibles de OT, y resalta la importancia de considerar la avalancha migratoria del campo a la ciudad, así como la localización de nuevas actividades de explotación e infraestructuras, en la elaboración de planes de OT en el país. Critica la segregación sectorial en el campo del ordenamiento y de la planificación, la gestión territorial que considera 'errática' (Pozo, 2006). Además, sostiene que "los actuales instrumentos de planificación territorial son insuficientes e inadecuados" (Pozo, 2006, p. 89). Luego, el autor opina que el OT debería representar un nivel superior comparado a la planificación. Una reconciliación entre interés privado y general, así como un ordenamiento que vaya más allá que la creación de reglamentos o zonificaciones, son imprescindibles para superar los conflictos actuales en el país, como aquellos entre la minería y la agricultura, o entre los espacios rurales y urbanos (Pozo, 2006). Pozo considera que solamente la Ley General del Ambiente cuenta con una descripción explícita de qué debe contener y qué debe alcanzar un plan territorial. Para concluir el artículo, el autor propone la creación de una Ley de Ordenamiento Territorial, entre otros, según los siguientes criterios: el OT debe hacer respetar el uso del territorio y el equilibrio espacial en proyectos económicos o sociales, y debe completar la planificación económica y social del Gobierno nacional, así como racionalizar las intervenciones sobre el territorio para permitir un aprovechamiento sostenible. El OT contiene la zonificación como instrumento técnico, pero esa última no reemplaza a un plan territorial. Se debe elaborar un plan nacional de OT, que atraviese todos los sectores por el Centro de Planeamiento Estratégico y sea votado por el Consejo de Ministros. Los planes regionales y municipales deben ser planteados en concordancia al plan nacional. El territorio se debe clasificar en las siguientes categorías: "suelo urbano, suelo agrícola y agropecuario, eriazos, suelo de reservas y de vocación natural e histórica o cultural, y suelo de expansión urbana" (Pozo, 2006, p. 100).

## Marco Teórico

### Territorio

Milton Santos (1996) define el territorio como una de las categorías fundamentales del conocimiento geográfico y como parte de un concepto más amplio, el espacio. El espacio representa el conjunto de objetos y relaciones que se ejercen sobre estos objetos; es el resultado de la acción de los hombres sobre el propio espacio. Al interior de este espacio se encuentra lo que Santos llama la “configuración territorial” (1996, p. 73). Esta configuración territorial es la constelación de todos los recursos naturales y los recursos creados en el espacio vistos como un sistema. Podemos emplear esta definición, ya que Santos mismo (1996) afirma que la realidad y la extensión de esta configuración se confunden con el propio territorio. Así, plantea que el territorio abarca todos los elementos presentes en él, pero también reconoce que estos últimos están interconectados entre sí. Por lo tanto, los espacios pueden cambiar debido a un cambio en la sociedad o el paisaje, sin que la configuración territorial cambie.

En su libro *La Naturaleza del Espacio*, Santos (1997) sigue definiendo la configuración territorial como una materialidad que recibe su existencia real solamente a través de las relaciones sociales. Eso justifica la visión integral que un ordenamiento territorial debe tener según los autores citados anteriormente, en el estado del arte. Según Santos, el territorio y el mercado pueden ser considerados como conceptos siameses; ambos son “conjuntos sistémicos de puntos que constituyen un campo de fuerzas interdependientes” (1997, p. 193).

### Planificación

Andreas Faludi (1973) plantea en la introducción del libro *A Reader in Planning Theory* que la planificación<sup>1</sup> es la aplicación de un método científico a la elaboración de políticas. El autor distingue entre dos enfoques, el enfoque normativo y el enfoque de la conducta. El primero se focaliza en cómo los planificadores deberían actuar racionalmente, mientras que el segundo se focaliza en las limitaciones que no se les permiten (Faludi, 1973). En el artículo “A Choice

Theory of Planning”, contenido dentro del libro de Faludi, Paul Davidoff y Thomas A. Reiner (1973) defienden la visión racionalista de la planificación, presentándola como un conjunto de procedimientos y definiéndola como un “proceso para determinar una acción futura apropiada a través de una secuencia de elecciones racionales” (Davidoff & Reiner, 1973, p. 11). El hecho de que se busca una acción ‘apropiada’ implica que haya objetivos junto a la planificación.

Por otro lado, John Dakin (citado en Faludi, 1973), cuestiona si la teoría económica de la elección racional debería aplicarse en la planificación. Según él, es dudoso que se pueda desarrollar una teoría de la planificación tan general que se pueda aplicar bajo cualquier régimen político o bajo cualquier ideología. Según el autor, además, el papel de la intuición y de la experiencia del planificador debe ser reconocido. Para Dakin, se decide a través del patrón cultural de una sociedad si la planificación es un proceso eficaz.

No obstante, además de la cuestión de si la planificación debe ser un acto puramente racional o también intuitivo, es importante de distinguir bien la planificación del concepto clave de esta investigación, el ordenamiento territorial. Según Nelson Gómez Espinoza (2005), el ordenamiento ha nacido de la planificación: mientras que el OT es un modelo de vida comunitaria, la planificación es un “conjunto de obras concretas” que tienden a ese modelo. La planificación puede realizarse al margen del OT, como una herramienta (Espinoza, 2005).

Como se definió al inicio del acápite, la planificación es la elaboración de políticas a través de un método científico. Por lo tanto, la planificación pone en obra los marcos políticos definidos anteriormente, así que es una “herramienta para llevar al cabo el ordenamiento territorial” (Espinoza, 2005, p. 42).

### Ordenamiento Territorial

Según Roger Brunet, geógrafo francés, el ordenamiento territorial es una “acción voluntaria y reflexiva de una colectividad sobre su territorio, sea al nivel local, regional o a nivel nacional” (Brunet, 1999, p. 27). Domingo Gómez Orea (2002) define tres elementos del OT: el espacio, la acción humana y el sistema que configuren ambas en conjunto a través de sus interacciones. Según la *Carta Europea de Ordenación Territorial* del año 1983, el ordenamiento es además la proyección de políticas de una sociedad en el espacio, sean económicas, sociales, culturales o ambientales. Corresponde al OT definir hacia el futuro la estructura espacial en que se ubican las actividades, y así re-

---

1. Aquí traducido de la palabra inglesa ‘*planning*’. De ahora en adelante se usará ‘planificación’, aunque también existen otros sinónimos, como ‘planeamiento’. De igual manera se procederá con el término ordenamiento territorial, para el cual se ha preferido ‘ordenamiento’ sobre el sinónimo ‘ordenación’.

gular el comportamiento de los distintos agentes que actúan sobre el territorio para garantizar un desarrollo sostenible (Gómez Orea, 2002).

A diferencia de la planificación, definida más arriba, la mayoría de los autores subrayan el carácter interdisciplinario del OT, como Gonzalo Saenz de Buruaha en 1969 (citado en Pujadas & Font, 1998). Además, Pujadas y Font citan tres requisitos necesarios para llevar al cabo el OT de manera exitosa: conocimiento profundo sobre usos alternativos, criterios sobre qué usos son adecuados y poder político (Pujadas & Font, 1998). Así, se puede resumir el proceso de ordenar el territorio como legislación, planificación y ejecución (Pujadas & Font, 1998). Ello muestra claramente el carácter político del OT y la noción de planificación como herramienta del OT.

### **Antecedentes del ordenamiento territorial**

En Francia el ordenamiento territorial surgió como consecuencia de varios cambios en la sociedad tradicional, lo cual tuvo igualmente sus implicaciones en el territorio. En primer lugar, el ordenamiento territorial ofreció una solución a los problemas espaciales que trajo la vida moderna a las estructuras tradicionales (Espinoza, 2005). Con la revolución industrial y el fuerte crecimiento demográfico de esa época surgió el urbanismo como forma de crítica a la ciudad. En segundo lugar, uno de los nuevos conceptos más importantes en aquella época era que el espacio ya no se consideraba como inagotable; entonces, se pensó sobre las prioridades de uso y el racionamiento del espacio. De esa manera la preocupación por el medio ambiente ganó importancia. Finalmente, en Francia se originó el reconocimiento de los Derechos Humanos Universales, que incluyen el derecho a vivir en un ambiente saludable. Esto implicó una reflexión sobre la localización de viviendas y empresas contaminantes en el espacio (Espinoza, 2005).

Así, se puede constatar que en Europa el OT siempre ha sido visto como una “organización administrativa de los pueblos y de los aspectos relacionados con el biofísico” (Espinoza, 2005, p. 36). Ello implica la noción de política que se ha mencionado más arriba y define el OT como función del Estado. Sin embargo, en los pueblos andinos, donde no existía la misma forma de organización del territorio que en los Estados nacionales, también había una organización del espacio. Esta última se decidió de manera doméstica, y según Espinoza esto se ha reforzado últimamente como reacción frente a los efectos de la globalización.

El concepto y la noción de OT surgió en los años 70 de la palabra francesa ‘*aménagement*’, cuando este se institucionaliza como herramienta para el desarrollo (Novoa, 2008). En Europa la verdadera definición, delimitación clara y unitaria del concepto, nació con la publicación de la *Carta Europea de Ordenación*, firmada en 1983 en Torremolinos, España.

En América Latina se formó en el siglo XX la primera comisión de cuencas hidrográficas y programas de aprovechamiento de recursos, pero por la heterogeneidad de las estructuras territoriales nacionales y el poco control de los Estados sobre su territorio, el ordenamiento era considerado por muchos como “difícil y no necesario”, según Philippe Grenier (citado en Novoa, 2008, p. 123). Sin embargo, en la siguiente investigación se mostrará, con el ejemplo del Perú, que el ordenamiento territorial es imprescindible para el futuro desarrollo sostenible al que se ha comprometido el país.

### **El ordenamiento territorial en Alemania**

La república federal de Alemania fue creada en 1949, después de la Segunda Guerra Mundial, como Estado federal compuesto por once estados. Los cinco estados de la república democrática de Alemania se unieron en 1990.

Geográficamente, Alemania se encuentra en Europa Central y dispone de una alta diversidad topográfica (Scholl, Elgandy & Nollert, 2007) (ver Figura 1). Mientras que en el norte del país se encuentran el mar del Norte y el mar Báltico, el sur tiene un carácter alpino, con zonas montañosas y los valles de los ríos Rin, Meno, Danubio, Elba, Neckar y Óder. El clima es templado entre la zona climática continental y del Atlántico. Hay periodos climáticos estacionales muy marcados con un cambio frecuente del tiempo y con precipitación suficiente.

En lo que concierne a la estructura política y administrativa, la República Federal de Alemania es un estado democrático (democracia representativa), federal y un Estado Social de Derecho (Turowski, 2002). Es posible constatar que Alemania no tiene una estructura estatal centralista con un centro que concentra una gran parte de la población, de las funciones y de los servicios (Scholl, Elgandy & Nollert, 2007). La estructura de Estado federal tiene mayor importancia en el orden espacial del país, ya que el poder es compartido entre los estados federados y la federación, lo que fomenta la diversidad regional. Hay una multitud de centros económicos, culturales y políticos (Turowski, 2002).

La tasa de urbanización es muy alta: solamente el 16% de los 80,5 millones de habitantes vive en áreas rurales, el 30% en áreas urbanizadas y el 54% en ciudades. Sin embargo, una gran parte de la población vive en ciudades pequeñas o medianas; solamente el 35% vive en ciudades de más de 100 mil habitantes (ver Tabla 1). Esta estructura espacial es una herencia de la época en que Alemania estaba compuesta por muchos pequeños Estados autónomos. Así, es posible observar que la “concentración descentralizada” (Scholl, Elgendy & Nollert, 2007, p. 14), que es la estrategia predominante en el ordenamiento territorial en Alemania, está basada en las características territoriales del país. Esta estrategia asegura que todas las partes del territorio nacional sean provistas de todos los servicios necesarios, del sector público y privado, así como la posibilidad de empleo en todo el territorio (Turowski, 2002).

Otro elemento importante para entender las relaciones espaciales en Alemania es el hecho de que es un país miembro de la Unión Europea, lo cual añade otra autoridad pública adicional, independiente, que influye en la política espacial de Alemania (Turowski, 2002).

Sobre los Estados federados cabe mencionar que tienen un poder significativo: disponen de sus propios parlamentos, tienen poder legislativo y un presupuesto alimentado por una parte fija de los ingresos de los impuestos. En sus campos de competencia (cultura, educación, radiodifusión, salud, policía y desarrollo regional) pueden decidir de manera independiente de la federación, pero en cooperación con los otros Estados, en conferencias interestatales. Además, existe una transferencia de recursos económicos entre Estados ricos y pobres para igualar la diferencia en ingresos de los impuestos (Kunzmann, 2001).

### Antecedentes del ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial en Alemania tiene sus orígenes en los años 1920, pero entonces aún no era muy conocido por el público: se trataba de una herramienta técnica del sector público para dirigir el desarrollo espacial en el país (Kunzmann, 2001).

El primer auge del OT surgió después de la Segunda Guerra Mundial, con la creación de la República Federal de Alemania en 1949. En 1954 la Corte Constitucional Federal definió el ordenamiento territorial como una grada del ordenamiento que va más allá de fronteras locales, con una cobertura global e intersectorial (Turowski, 2002).



Figura 1. Mapa topográfico  
Fuente: Scholl, Elgendy & Nollert, 2007, p. 12.

El territorio alemán se dividió en 11 estados federales, cuyas fronteras estaban basadas en aquellas heredadas de la época feudal. Esto dejó una estructura muy desequilibrada, con el Estado más pequeño (Berlín) con 0.68 millones de habitantes y el más grande (Renania del Norte-Westfalia) con 18.1 millones (Kunzmann, 2001). Estas fronteras deberían revisarse pronto después, pero desafortunadamente nunca se logró y ahora los Estados federales están tan bien consolidados que un cambio sería casi imposible; por ejemplo, las ciudades-estado se niegan a dejar su independencia para integrarse con un Estado más grande.

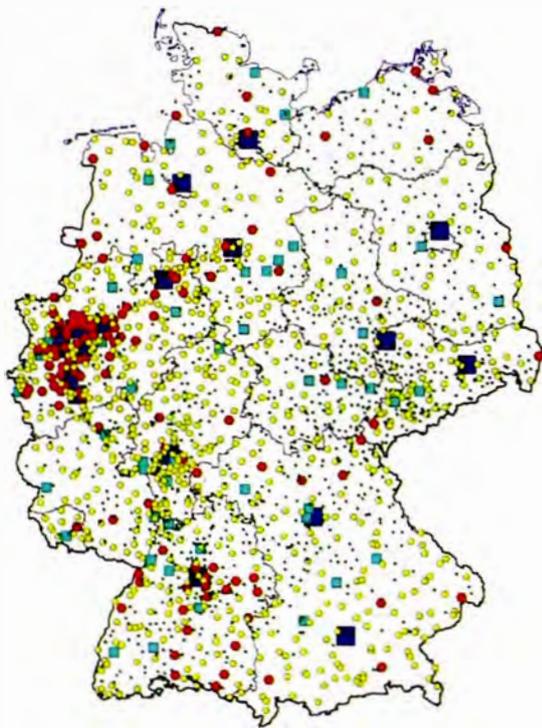
Además, se institucionalizó el OT en la Ley Fundamental (Artículos 29, 72, 74), y con ello los trabajos necesarios de reconstrucción de industrias, infraestructuras y viviendas.

**Tabla 1. Estructura de población en Alemania**

Tamaño de Ciudades	Cantidad
> 1.000.000 habitantes	3
500.000 – 1.000.000 habitantes	9
100.000 – 500.000 habitantes	70
50.000 – 100.000 habitantes	109

Fuente: Scholl, Elgendy & Nollert, 2007, p. 15

Concepto y traducción. Ann-Kathrin Bersch, 2015.



**Figura 2. Estructura de población y asentamientos en Alemania: "concentración descentralizada"**

Fuente: Scholl, Elgendy & Nollert, 2007, p. 13.

Los años 50 y 60 eran una época de florecimiento para el OT en Alemania. Este auge perduró hasta la mitad de los años 70, cuando aumentó el escepticismo por un aumento de la conciencia de sí mismas de las municipalidades, lo cual llevó a una mayor importancia de los planificaciones sectoriales (Scholich, 2014).

Sin embargo, después de la reunificación alemana se necesitaba una reconstrucción total de la infraestructura, casi completamente destruida, que conectaba ambas partes de la nueva república federal.

Para prevenir un éxodo masivo de los estados de la antigua República Democrática de Alemania se invirtió un monto de 38 mil millones de euros en 17 grandes proyectos de infraestructura (Scholl, Elgendy & Nollert, 2007).

En 2006 se llevó a cabo una reforma del federalismo en Alemania, en la cual se implementó que la federación puede publicar planes de ordenamiento territorial nacionales, que consideran la planificación supra-local (artículo 74 de la Ley Fundamental). Sin embargo, los planes de OT de los Estados federales pueden diferir. La federación puede responder a esta reacción del nivel federal, pero solamente con un retraso de seis meses. Esto hace que la federación disponga solamente de la competencia de planificación cuando hay consenso con los Estados federales (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2012), lo cual muestra la importancia de la cultura del consenso en Alemania, que se refleja en muchas leyes, normas y procedimientos. Además, abre la posibilidad de planificar mejor proyectos nacionales, de infraestructura vial por ejemplo, sin que el nivel nacional se pueda imponer sobre los Estados federales.

Según Dietmar Scholich (2014), los instrumentos de un OT integral se han debilitado poco a poco, y el OT se practica solamente al margen de las estructuras políticas y administrativas. La formación de visiones integrales se ha dificultado por la delimitación por sectores que no logran comunicarse entre sí. Según el autor, el OT en Alemania carece de competencia de resolución de problemas y por eso ha fracasado.

En la siguiente parte de la investigación se analizará la situación actual del OT en Alemania para ver cuáles son los desafíos e instrumentos vigentes actualmente, para después decidir hasta qué punto se puede afirmar la opinión de Dietmar Scholich.

### Situación actual

En general se puede constatar que Alemania dispone de una variedad de normas legales sobre el ordenamiento en distintos niveles de gobierno y en diferentes sectores. Sin embargo, este conjunto de normas está cubierto por la Ley Nacional de Ordenamiento Territorial, que define los objetivos y métodos generales del OT, y reparte las competencias. La presente investigación se concentrará en esta ley general (ver Figura 3).

A nivel nacional, en Alemania el OT está definido por el *Raumordnungsgesetz* (Ley Nacional de Ordenamiento Territorial). Esa ley define las funciones, la visión general y la repartición de competencias entre el nivel nacional, federal y local del OT en Alemania.

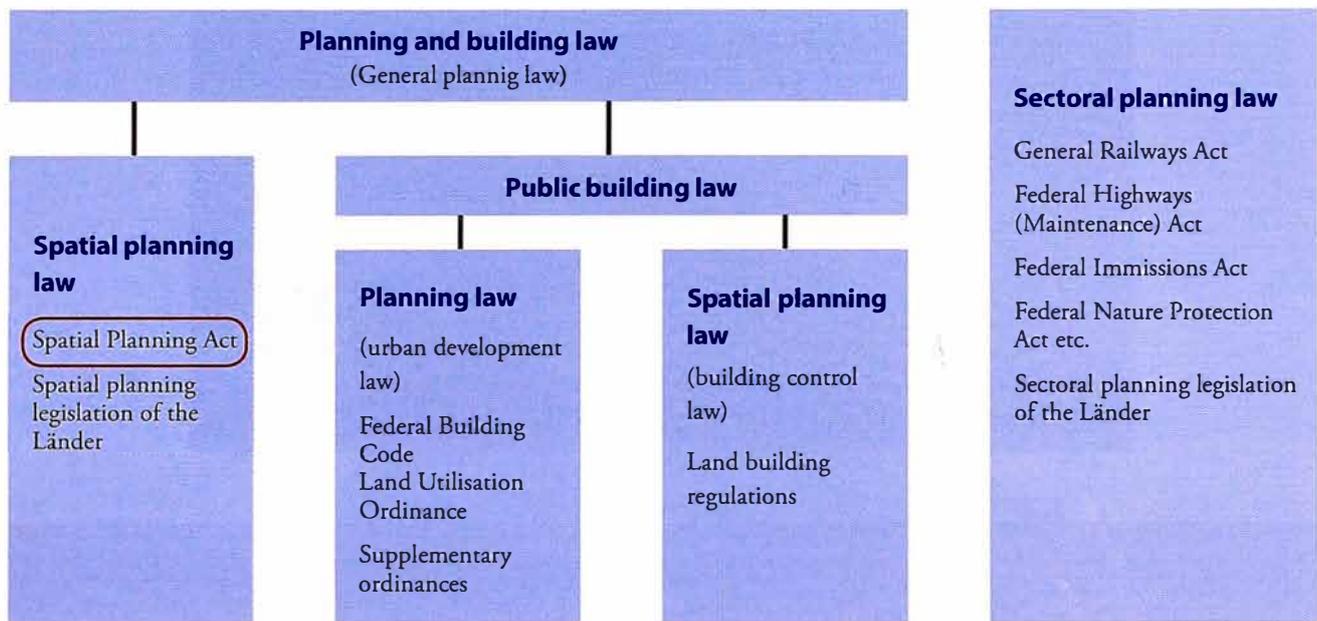


Figura 3. Normativas del ordenamiento en Alemania  
Fuente: Turowski, 2002, p. 13.

Las tareas de la federación del ordenamiento territorial a nivel nacional son las siguientes:

- La coordinación entre nivel federal y nacional de planificaciones y medidas con aspectos territoriales
- La elaboración del plan nacional de OT
- El dictamen sobre los planes federales y regionales de OT
- La elaboración de la visión y los enfoques (Leitbilder) en cooperación con los estados federales
- El apoyo en la ejecución de estos enfoques a través de proyectos modelo

El § 1, párrafo 1 de la Ley Nacional de Ordenamiento Territorial define que el territorio de la RFA debe ser desarrollado, ordenado y asegurado a través de planes de ordenamiento territorial supralocales e intersectoriales. Asimismo, determina uno de los principios primordiales del OT en Alemania: el principio contraflujos (*Gegenstromprinzip*). Según ese principio, el ordenamiento de niveles inferiores debe integrarse en las circunstancias de ordenamiento del nivel nacional, y viceversa. No hay ninguna lógica jerárquica entre los distintos niveles, sino un proceso de acuerdo mutuo (Kunzmann, 2001).

Además, el OT en Alemania se basa en dos otros principios fundamentales:

- Subsidiaridad

- Independencia en el OT a nivel local

El primero significa que cada decisión debe ser tomada en el nivel administrativo más bajo posible. Así no se gastan recursos innecesarios en el proceso y problemas que pueden ser resueltos a nivel local no se llevan a nivel regional o nacional. El segundo subraya el poder que tienen las municipalidades en Alemania de elaborar sus propios planes de OT según las necesidades de su territorio (Scholl, Elgandy & Nollert, 2007).

Las funciones del ordenamiento territorial según la Ley Nacional de Ordenamiento Territorial son las siguientes:

- Desarrollo sostenible
- Protección de la biodiversidad
- Regulación de la expansión urbana
- Protección del clima
- Adaptación y mitigación ante consecuencias del cambio climático
- Gestión de riesgos
- Confrontar el cambio demográfico
- Asegurar los servicios de interés general
- Impulsar la transición energética ambiental (Scholich, 2014, p. 10)

**Tabla 2. Repartición de competencias**

Nivel de Gobierno	Función
Supranacional	Unión Europea, influye la política espacial
Nacional	Competencia general
Federal	POT para su territorio
Regional	POT para su parte del territorio federal
Municipal	Nivel principal de ordenamiento

Fuente: Scholl, Elgendy & Nollert, 2007, p. 18

Concepto y traducción. Ann-Kathrin Bersch, 2015.

State Structure	Tiers of Planning	Legal Foundations	Planning Instruments	Material Content
<b>Federation</b>	Spatial planning at Federal level	Spatial Planning Act	—	→ Principles of comprehensive spatial planning
<b>Länder</b>	Spatial planning at Land level	Spatial Planning Act and Land planning legislation	comprehensive, supraseditorial plans	<b>Aims of comprehensive spatial planning</b>
	Regional planning			
<b>Municipalities</b>	Urban land-use planning	Federal Building Code	Urban land-use plans	→ <b>Spatial structure plan</b> → Spatial and sectoral sub-plans
				→ <b>Regional plan</b> → Regional masterplan
				→ <b>Preparatory land-use plan</b> → <b>Local development plan</b>
				Representation of land-use type
				Designations of urban development

**Tabla 3. El sistema de ordenamiento alemán**

Fuente: Scholl, Elgendy & Nollert, 2007, p. 12.

Además, la ley define el procedimiento del ordenamiento a nivel de los Estados federales. Las administraciones de los Estados son responsables de la producción de planes de la estructura espacial a través de planes de ordenamiento territorial que deben contener los siguientes elementos:

- Zonificación de usos del suelo
- Sistema de lugares concentrados descentralizados
- Ejes de desarrollo
- Objetivos de la planificación

(Turowski, 2002, p. 17)

Así, se puede constatar que la descentralización espacial del país se refleja en el sistema administrativo del OT: las competencias entre los distintos niveles de gobierno son definidas claramente (ver Tabla 2), y

cada uno tiene su enfoque y sus instrumentos legales propios (ver Tabla 3).

Sin embargo, los niveles son interdependientes y están interconectados, existen mecanismos de cooperación, y los agentes de diferentes niveles están obligados por ley a compartir información y coordinar propuestas entre sí (Turowski, 2002). De esta manera, los procesos de ordenamiento tienen que ser compartidos con otras agencias públicas y con la población, para dar a todos los agentes la posibilidad de opinar u objetar (Scholl, Elgendy & Nollert, 2007) (ver Figura 4).

### Conclusiones

Es importante notar que aunque Alemania dispone de una base normativa muy elaborada en lo que concierne al ordenamiento territorial, eso no signi-

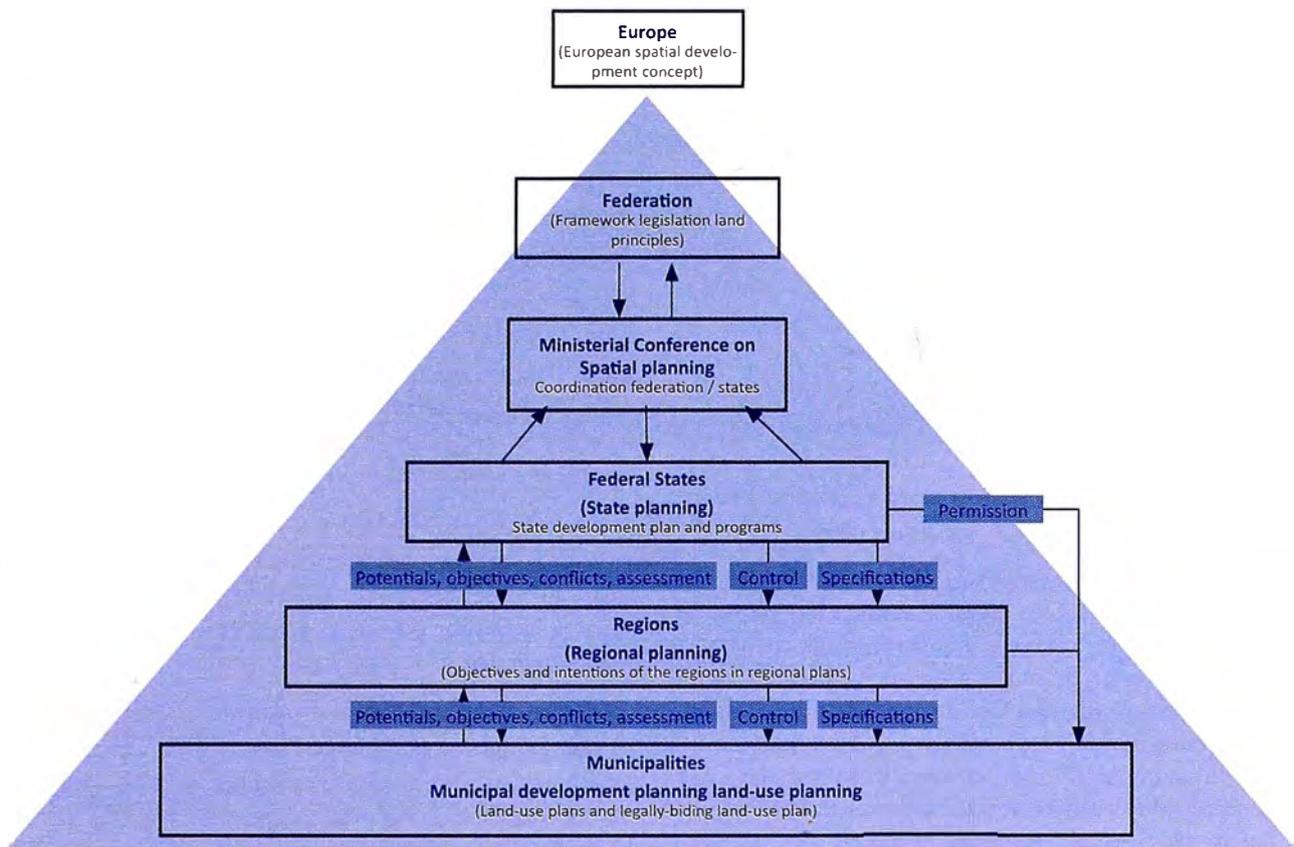


Figura 4. El sistema de planificación en Alemania  
Fuente: Scholl, Elgendy & Nollert, 2007, p. 19.

fica que esté adaptada a las circunstancias actuales del país. En la materia del OT, Alemania se encuentra frente a tres grandes desarrollos que ponen en peligro o constituyen un desafío para este sistema normativo. Estos problemas ya se han citado en el estado del arte, líneas arriba, así que aquí solamente se evocarán de manera rápida:

En primer lugar, están el cambio demográfico-social, el cambio económico y los cambios políticos generados por la reunificación. Se han hecho grandes inversiones, especialmente en la parte este del país, para equilibrar las condiciones de vida en ambas partes después de la separación de 41 años. Sin embargo, los diferencias regionales no han disminuido; al contrario, siguen reforzándose (Scholl, Elgendy & Nollert, 2007). Todavía hay partes de regiones, como Meclemburgo-Pomerania Occidental o el norte de Brandemburgo, que carecen de infraestructura y servicios importantes. Estas regiones tienen serios problemas de desarrollo y contrastan con ciudades como Leipzig o Dresde, que son muy densas (Scholl, Elgendy & Nollert, 2007). El hecho de que estos Estados federa-

les antes hayan sido dirigidos por un Gobierno central hace el desarrollo espacial difícil. La consecuencia de los desequilibrios persistentes es que todavía muchas personas deciden salir de la parte este del país para encontrar un trabajo mejor remunerado en el oeste (Scholl, Elgendy & Nollert, 2007). Combinado con el crecimiento poblacional negativo, ello hace que el poder financiero siga disminuyendo en estas regiones, ya desfavorecidas. La solución de conseguir ayuda financiera de las regiones del oeste, más favorecidas, pierde su legitimidad entre las administraciones de los Estados ricos y también entre su población, pues estas regiones también son confrontadas a problemas y desafíos generados por el cambio demográfico y social.

Además, se han presentado procesos de suburbanización debido a una demanda creciente de vivienda, especialmente casas unifamiliares en áreas rurales. Combinados con incentivos para la construcción de casas individuales, esos procesos han llevado a una edificación diseminada, con una expansión urbana en los límites de las ciudades. Esto tuvo como consecuencia un aumento en la demanda de

movilidad y más presión sobre la red vial (Scholl, Elgandy & Nollert, 2007).

Por ello hay una competencia más fuerte entre las municipalidades para atraer inversionistas a áreas rurales poco urbanizados, para generar más ingresos por impuestos, lo cual ha generado un proceso de suburbanización incontrolado, por falta de coordinación intermunicipal y debilidades en la regulación normativa (Scholl, Elgandy & Nollert, 2007). Según el reporte del BBSR (Instituto Federal de Investigación sobre Construcción, Ciudades y el Espacio) publicado por el BMVBS (Ministerio Federal de Transporte, Construcción y Desarrollo Urbano) en 2011, los campos de acción para el ordenamiento territorial en el futuro son los siguientes:

Evitar que las áreas subdesarrolladas rurales se pierdan en un círculo vicioso; lograr la equidad de condiciones de vida, no solamente entre regiones, pero también al interior de núcleos urbanos, que han vivido una creciente segregación. Luego habrá que adaptar la infraestructura y los servicios a la demanda que está cambiando por razones demográficas y sociales y asegurar los lugares concentrados, descentralizados competitivos, con una movilidad adecuada a la necesidad local y más independiente al petróleo, advocando el desarrollo sostenible (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2012, p. 208).

Así, en este momento es necesario replantear la estrategia dominante del ordenamiento en Alemania, que hasta ahora ha estado enfocada en la expansión. Ahora existen problemas como el mantenimiento de una infraestructura muy extensiva con un poder de financiamiento en disminución, o la expansión urbana que en muchos casos ha llegado a los límites administrativos de las municipales. Es crucial repensar cómo se puede satisfacer la demanda creciente de vivienda sin seguir con la expansión urbana de esa manera (Scholl, Elgandy & Nollert, 2007). Según los autores, una oportunidad la podrían representar las grandes áreas abandonadas por empresas industriales o las bases militares que está liberando el ejército de los Estados Unidos al retirar sus tropas del suelo alemán. Luego habría que cuantificar exactamente el potencial de desarrollo interior de cada municipalidad para explorar las posibilidades de expansión hacia el interior (Scholl, Elgandy & Nollert, 2007). Para apoyar la cooperación intermunicipal se podría trabajar de manera reforzada con el ordenamiento regional, para evitar la repartición equitativa dentro de un Estado federal, para focalizar los recursos donde sean realmente necesarios (Scholl, Elgandy & Nollert, 2007).

## El ordenamiento territorial en el Perú

El Perú se ubica en la región central y occidental de América del Sur. Dispone de un territorio extremadamente diverso en lo que respecta a clima, alturas y ecosistemas. Ello hace el ordenamiento integral mucho más difícil, pero al mismo tiempo aún más importante.

El territorio se divide en tres grandes regiones naturales: costa, sierra y selva (Ministerio de la Defensa, 2005). En el aspecto administrativo se distinguen tres niveles de gobierno: nacional, regional (conformado por los actuales departamentos, que deberían integrarse para formar regiones) y local (Azpur, 2011).

La costa está ubicada entre el océano Pacífico y los Andes, y es mayormente desértica. Cubre solamente el 11% del territorio peruano; sin embargo, concentra la mayor parte del área urbana, de población y de servicios.

La sierra está conformada por la cordillera de los Andes, quebradas, altiplanicies, valles interandinos, etc., que cubren aproximadamente el 30% del territorio. Las alturas en esta región varían entre los 500 y 6700 m.s.n.m. (Ministerio de la Defensa, 2005).

La selva cubre la mayor parte del territorio peruano (59%) y está compuesta por densos bosques tropicales y espesa vegetación. Gran parte de la región aún es inexplorada, lo cual significa que antes de un trabajo de ordenamiento, se necesita recopilar información exacta sobre las condiciones en el territorio. Dispone de una diversidad biológica y de riquezas minerales importantes, y posee un alto potencial energético.

El clima en el Perú es extremadamente variado: el país cuenta con 84 de los 114 microclimas que existen en el mundo (Ministerio de la Defensa, 2005).

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2013), la población peruana alcanza los 30,4 millones habitantes. Como ya se mencionó, la población se reparte de manera muy heterogénea en el territorio. La densidad va de 87 habitantes por km<sup>2</sup> en la costa, a 22 hab/km<sup>2</sup> en la sierra y 4 hab/km<sup>2</sup> en la selva. Existen doce ciudades con más de 200 mil habitantes (Ministerio de la Defensa, 2005).

La diversidad extrema del territorio ha construido barreras físicas, pero también culturales, que impiden la comunicación y un sentimiento de pertenencia al Estado peruano (Villegas, 2014). Ello hace la construcción de una visión integral y nacional muy difícil, ya que, como se ha definido en el marco teórico, el OT debería involucrar a todos los actores y sectores.



PERFIL TRANSVERSAL DE LOS ESPACIOS GEOGRÁFICOS

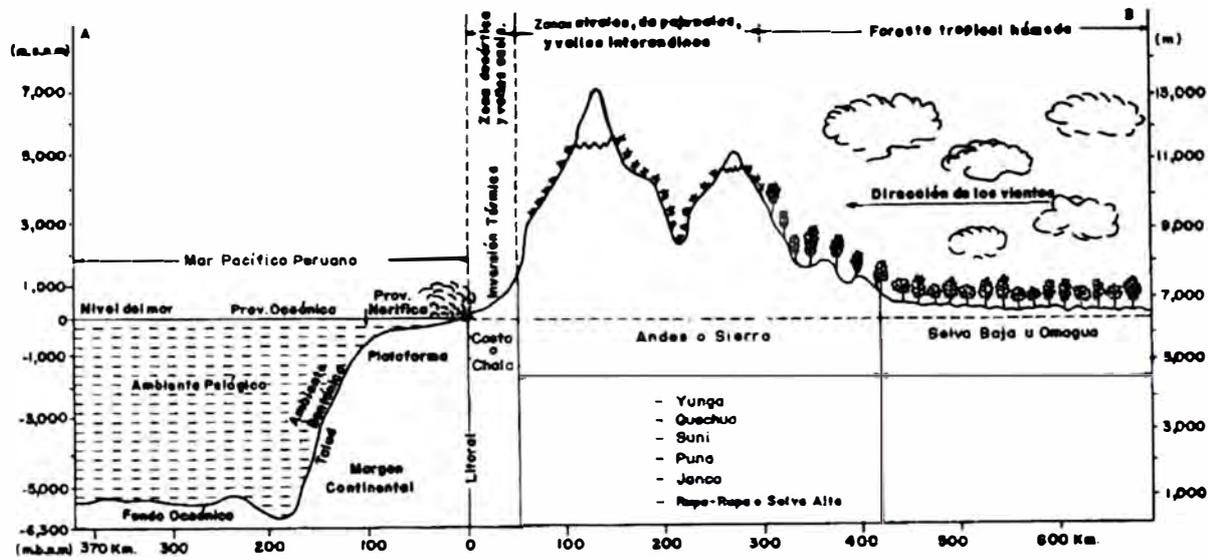


Figura 6. Perfil transversal de los espacios geográficos del Perú  
 Fuente: Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales, 1986, p. 2.

Sin embargo, el Perú es un Estado extremadamente centralizado, y el proceso de descentralización que se ha iniciado en 2002 todavía no se ha cumplido en la medida en que debería (Cabrera, 2014).

En el Perú el modelo económico que predomina es el modelo neoliberal, basado en la extracción de materia prima; por lo tanto, los sectores económicos que dominan la economía son la minería, la pesca y la silvicultura. Sin embargo, para una gran parte de la sociedad, especialmente en la sierra, el Perú es un país agrícola. La agricultura constituye parte la identidad de muchos peruanos, porque les da la oportunidad de autosostenerse bajo casi cualquier circunstancia (Villegas, 2014). Ello influye en la falta de identificación con el Estado peruano, problema omnipresente en el país que impide la elaboración de una visión nacional unida sobre el territorio.

### Antecedentes del ordenamiento territorial

La historia del OT en el Perú tiene un origen muchísimo más lejano que en Alemania: el país se independizó en 1821; entonces, la República se creó 128 años antes que la RFA. Sin embargo, el desarrollo de normativas vinculantes a nivel nacional solamente se ha empezado algunos años atrás.

En la historia del territorio peruano se pueden distinguir cuatro etapas principales: un largo periodo precolombino, un periodo de culturas y Estados re-

gionales seguido por el Imperio inca. Luego el territorio peruano experimentó tres siglos como colonia hispánica (Novoa, 2008).

El territorio peruano fue en primer lugar ocupado por las comunidades andinas nativas que adecuaban su vida y su hábitat de acuerdo a las condiciones del territorio (Espinoza, 2005). Seguían las enseñanzas de la naturaleza para saber cómo comportarse en él. Ciertos aspectos de esta 'concepción preliminar' del ordenamiento territorial, en la cual la manera de ocupar el espacio fue decidido por las condiciones naturales dadas por el territorio, persisten hasta hoy en día. Luego, en el siglo XVI, las disposiciones de los colonizadores hispánicos pasaron a determinar la manera cómo se ocupaba el territorio. La Ley de las Indias implicó todo un orden social de subordinación a través de la organización del espacio (Espinoza, 2005). Sin embargo, estas normas establecieron los principios según los cuales se fundaban ciudades y reducciones en el territorio en América. Tras la Independencia, al inicio, los nuevos dirigentes de la República no se cuestionaron los aspectos de la organización del espacio, sino hasta que se realizaron las primeras alteraciones en el sistema territorial en la mitad del siglo XX (Espinoza, 2005).

Las consecuencias de estas condiciones históricas son evidentes en el Perú actual: es un país mestizo, que combina herencias de un pasado indígena con

los aportes de la Conquista y los corrientes del mundo moderno (Novoa, 2008).

En 1962 se creó el Instituto Nacional de Planificación (INP), disuelto en 1992 por el Decreto Ley N° 25548 por el gobierno de Fujimori durante la liberalización de la economía en el Perú (Pozo, 2006). Al mismo tiempo se desarrolló la preocupación por el medio ambiente y los recursos naturales mediante diversos acuerdos internacionales, como los de la cumbre de Río en 1992 (Novoa, 2008). En esta época se creó el Concejo Nacional del Ambiente (CONAM), y se consideró el OT como instrumento para la política ambiental, pero se omitió su importancia para el desarrollo (Novoa, 2008).

El primer impulso para la formalización del OT se dio en 2001, con la creación de la Comisión Intersectorial del Ordenamiento Territorial de parte de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), y la definición de las funciones de cada ministerio involucrado en el OT (Villegas, 2014). Así, se delimitaron dos ramas principales, que compiten entre sí: una del Ministerio de Vivienda, más focalizada en el desarrollo urbano; y otra por el CONAM, con un enfoque de protección y conservación del medio ambiente (Villegas, 2014).

En paralelo a esto, se aprobó en 2002 una reforma constitucional que incluye un capítulo sobre la descentralización del Estado peruano, la Ley N° 27680 (Pozo, 2006). Según esa ley, se deben formar nuevas regiones que se constituyan de la fusión de dos o más de los departamentos establecidos, y estas deben formular planes de desarrollo regional concertados en colaboración con las municipalidades y la sociedad civil, pero sin interferir con los planes de nivel nacional (Pozo, 2006).

No obstante, ese proceso no fue acompañado por una política de ordenamiento territorial que defina las regiones según criterios territoriales, como las cuencas o los ecosistemas, sino que se emplearon las jurisdicciones políticas preexistentes. Ello hace que cumplir con la descentralización sea muy difícil, porque ya están elegidos los gobernantes en sus respectivas jurisdicciones. Estos gobernantes se niegan a dejar su espacio gubernamental actual, por varias razones. Por ejemplo, algunos tienen más recursos que otros por presupuestos adicionales, como el canon por minería (Cabrera, 2014).

En 2008 se creó el Ministerio del Ambiente (MINAM), que define como una de sus funciones el OT, y dispone de una dirección general dedicada a ello.

## Situación actual

Actualmente, existe una variedad de normas y reglamentos sobre el ordenamiento territorial, sin una visión integral para todo el país. Así, no solamente el MINAM, sino varios ministerios, tienen una parte de su organización dedicada al OT, cada uno con un enfoque diferente según sus intereses. Por ejemplo, el Ministerio de Agricultura, para las cuencas; el Ministerio de Vivienda, enfocado en la inversión y en el desarrollo urbano; y la PCM, concentrada en la demarcación administrativa y política del territorio (Villegas, 2014). Esto muestra la diversidad del OT en sus enfoques, pero también la necesidad de un ente rector que dirija y coordine los diferentes actores y sectores para un ordenamiento homogéneo. Se había propuesto dejar ese rol al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), pero esa entidad no tiene la competencia ni el poder para elaborar normas vinculantes, que son tan importantes para un ordenamiento exitoso. Además, su responsabilidad es el planeamiento estratégico, que no tiene la misma amplitud que tiene el OT para involucrar todos los actores (Villegas, 2014).

Con un auge de conflictos sociales alrededor del año 2010 se ha consolidado la Zonificación Ecológica Económica (ZEE) como instrumento del MINAM, legitimado por la sociedad civil para luchar contra abusos del territorio como la deforestación o la contaminación generada por la minería (Villegas, 2014). Sin embargo, aunque tenga una legitimación social muy fuerte, en muchos casos las limitaciones propuestas por la ZEE no se respetan o son sobrepasadas por una normativa del nivel nacional, porque interfieren con una actividad considerada estratégica para el desarrollo del país (Cabrera, 2014). Además, la ZEE establece características respecto de una sola dimensión del OT (la preservación del medio ambiente) antes de que se construya una visión del conjunto (Azpur, 2011).

Para demostrar la multitud de normas vigentes sobre el ordenamiento territorial se presentarán a continuación brevemente algunas de ellas:

- **Constitución Política del Perú** (1993): Se declara como derecho fundamental el gozar de un ambiente "equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida" (Artículo 2, Inciso 22). Con esto el Estado peruano se obliga a garantizar tal espacio para la población entera. Pero, hasta el presente, no se han legislado normas que pongan concretamente en práctica ese objetivo (Azpur, 2011).

- **Ley Orgánica de Bases de la Descentralización** (Ley 27783 – 2002): Define las competencias de cada nivel de gobierno y la creación de las regiones en el territorio peruano: “Las regiones son unidades territoriales geoeconómicas, con diversidad de recursos, naturales, sociales e institucionales, integradas histórica, económica, administrativa, ambiental y culturalmente, que comportan distintos niveles de desarrollo, especialización y competitividad productiva, sobre cuyas circunscripciones se constituyen y organizan gobiernos regionales” (Art. 28).

Sin embargo, como se cita más arriba, estas nuevas regiones aún no se han creado, más de diez años después de la aprobación de la ley. Ese proceso administrativo es crucial para llevar a cabo un ordenamiento territorial, porque sin unidades territoriales homogéneas la organización del OT se hace muy difícil.

- **Ley Orgánica de Gobiernos Regionales** (Ley 27867 – 2003): El artículo 53 define las funciones de los Gobiernos regionales en materia de ambiente y OT, entre ellos la formulación, y aprobación de planes y políticas de acuerdo con planes de gobierno locales. No obstante, se focaliza en la dimensión ambiental del OT, dejando de lado la dimensión de desarrollo (Azpur, 2011).

- **Ley Orgánica de Municipalidades** (Ley 27972 – 2003): Define que el ordenamiento y el acondicionamiento territorial es una competencia exclusivamente municipal, en el ámbito local (Art. 79), sin dejar en claro qué se debería tomar como referencia para los planes de OT (Azpur, 2011).

Cabe notar que ninguna de las normas anteriores establece un mecanismo de comunicación entre los tres niveles de gobierno para el OT (Azpur, 2011), una de las razones principales por que existen tantas dificultades para establecer una visión nacional del ordenamiento en el Perú. Además, si hubiera tal visión, la ejecución sería aún más difícil si la falta de mecanismos de comunicación y coordinación entre los niveles de gobierno no se corrige.

- **Ley de Demarcación y Organización Territorial** (Ley 27795 – 2002): Declara el interés nacional de la demarcación territorial, que se hace desde una propuesta del Ejecutivo y se aprueba por el Congreso. Además, da un plazo de cinco años para “el saneamiento de los límites territoriales de las circunscripciones existentes (...) a partir de la vigencia de la presente Ley” (primera disposición complementaria). Ese proceso es muy lento, y sobre todo técnico-geográfico: se utiliza para dividir circunscripciones políticas, lo cual deja de lado a la población, y sus identidades

culturales e históricas muy distintas (Azpur, 2011). Además, contradice a la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización, citada más arriba.

Eso es un ejemplo que ilustra bien la dificultad de implementar cualquier norma el OT en el Perú, porque en muchos casos existen normas contradictorias que no han sido consideradas por falta de comunicación. También existen incentivos contraproducidos como el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), que consiste en una asignación mínima de recursos a cada distrito, lo que desincentiva la fusión de distritos alejados con espacios mayores (Azpur, 2011).

- **Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial** (R.M. 026-2010-MINAM): Define el OT como “política del Estado, como un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio (...)”. Así, reafirma la dimensión integral del OT, pero crea confusión, porque da prioridad a la gestión ambiental. Cita la ZEE como herramienta principal, sin articular esa última con la responsabilidad de cada nivel de gobierno y sin citar otras herramientas para completar la visión integral del OT (Azpur, 2011).

Para concluir, es posible observar que se están dando los primeros pasos para lograr un enfoque integral del OT, pero, igualmente, que es muy importante aclarar la visión a nivel nacional antes de elaborar legislaciones concretas (Villegas, 2014). Después de la definición de los objetivos, principios y competencias a nivel nacional, se pueden revisar las legislaciones ya hechas y reorientarlas de manera adecuada.

Ya se realizó el primer esfuerzo, coordinar todos los actores involucrados en el ordenamiento territorial en 2013, con el Acuerdo Nacional, que reunió a todos los actores involucrados en el OT: representantes de cada nivel de gobierno (nacional, regional y municipal) y de los partidos políticos; organizaciones de la sociedad civil; y comités técnicos. El resultado fue una política de Estado con la cual el Estado peruano y todos los actores se comprometieron a impulsar un “proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial que asegure el desarrollo humano en todo el territorio nacional, en un ambiente de paz”<sup>2</sup> (Acuerdo Nacional, 2013). Aun-

2. <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/34-ordenamiento-y-gestion-territorial/>

que eso no llega a ser una propuesta concreta de una ley nacional de OT, por lo menos es una prueba de que todos los actores tienen un interés común en un ordenamiento del territorio nacional que involucre a todos. Sin embargo, eso no significa que cada actor no siga teniendo su propia agenda (Villegas, 2014).

## Conclusiones

En el Perú, al parecer, se ha perdido la oportunidad de formular una visión nacional de OT al implementar la descentralización sin una delimitación adecuada de las diferentes jurisdicciones políticas y administrativas. Ahora el proceso de descentralización parece bloqueado por los gobernadores a nivel departamental, que se oponen a la elaboración de una nueva delimitación territorial. Además, parece una tarea inmensa el ir revisando y rectificando todas las normativas existentes. Por eso, se necesitan mecanismos de comunicación bien fundados en normativas claras, vinculantes para todos los actores involucrados.

El Perú es uno de los países más diversos en el mundo, y aunque eso implica una riqueza inmensurable en muchos aspectos, también representa un reto significativo, que pocos países tienen que afrontar. En la construcción de su estructura de gobierno no solamente se tienen que articular y vincular diferentes actores de distintos sectores y niveles de gobierno, sino que también se necesita tejer lazos entre poblaciones con historias, tradiciones, culturas y vidas diarias completamente diferentes, por no decir diametralmente opuestas.

No obstante, aunque parezca una calle de sentido único, la ventaja del Perú es justamente que los procesos administrativos aún no están consolidados y, por eso, hay libertad de movimiento para cambiar las cosas.

Se han dado los primeros pasos y existe una nueva generación, que aprovechando del crecimiento económico y las posibilidades que eso ofrece, viaja más al interior del país, sale para conocer el otro, a sus conciudadanos. Sin embargo, todavía persiste el pensamiento en el Perú de que todo lo bueno viene de afuera (Villegas, 2014). Esto se puede justificar entre otras razones, como consecuencia del modelo económico primario exportador. El Perú ha sido siempre un país muy centralizado, y la élite del país siempre se ha concentrado en Lima, una ciudad muy abierta al mundo, con un puerto grande, centro de las exportaciones y por ello también el centro económico del país (Villegas, 2014). Así, se puede afirmar que para la situación económica del Perú, los cambios en las economías de los países europeos o los

Estados Unidos tienen más peso que un cambio de coyuntura del departamento de Madre de Dios, por ejemplo. Ya Alexander von Humboldt observó cuando viajó a Lima (Núñez & Petersen, 1971):

En Lima mismo no he aprendido nada del Perú. (...) Lima está más separada que Londres y aunque en ninguna parte de la América española se peca por demasiado patriotismo, no conozco otra en la cual este sentimiento sea más apagado. Un egoísmo frío gobierna a todos y lo que no sufre uno mismo, no da cuidado a otro (p. 197).

La cita permite constatar que la dominación de Lima y la ignorancia sobre lo que pasa en el resto del territorio está enraizada de manera muy profunda en la historia del país. Para la construcción de una unidad nacional, y con ello una visión concertada del OT, se necesita reconocer la importancia de cada uno de los departamentos, de todos los espacios geográficos que abarca el Perú, y no solamente de sus recursos naturales (Villegas, 2014). Es el momento de aprovechar las dinámicas e iniciativas que existen para finalmente desarrollar una visión integrante del OT en el Perú y, al mismo tiempo, permitir una articulación institucionalizada de los diferentes actores y niveles de gobierno.

## Observaciones finales

En el marco teórico se ha definido que son tres los requisitos necesarios para llevar al cabo el ordenamiento territorial de manera exitosa: conocimiento profundo sobre usos alternativos, criterios sobre qué usos son adecuados y poder político (Pujadas & Font, 1998).

En la presente investigación se ha demostrado que en el caso de Alemania es posible afirmar que estos criterios se han cumplido. Hay una larga tradición de ordenamiento que ha creado una multitud de instrumentos. La Ley Nacional de Ordenamiento Territorial define la visión, los objetivos y la repartición de competencias entre los actores, y los criterios de cómo se decide sobre los usos adecuados son claros. Además, los niveles de gobierno subnacionales tienen poder y competencias para implementar los planes de ordenamiento territorial de manera adecuada.

Sin embargo, el OT en Alemania parece haber perdido la dinámica, y sobre todo casi no está presente en la opinión pública, lo que debilita la participación ciudadana, que además se considera un obstáculo para los actores principales del OT (Scholich, 2014).

A pesar de todos los esfuerzos, aún no se ha logrado adaptar el OT a los cambios significativos que han tenido lugar en las últimas décadas. Parece que en Ale-

mania el OT está tan bloqueado como en el Perú, pero por razones completamente distintas. En Alemania la sobrerregulación hace los procesos pesados y largos, lo que los hace parecer obstáculos en vez de oportunidades para el desarrollo; en Perú, la falta de regulación y de articulación administrativa es el problema.

La elección de los casos muestra que son prácticamente dos extremos opuestos. Sin embargo, se puede sostener que al final, frente a los nuevos desafíos en un mundo globalizado, se necesita una nueva manera de pensar, tanto si un país ya goza de un sistema administrativo y político consolidado como si no. Para lograr que ambos países se puedan adaptar a sus retos respectivos, Chiarella (2005) propone emplear la lógica militar para asegurar el desarrollo de estrategias exitosas, cuyos requisitos son el buen conocimiento del terreno y una buena evaluación de las fuerzas de sus propias tropas.

En Alemania se requiere conocimiento fundado sobre espacios libres al interior de áreas ya urbanizadas para prevenir que la expansión urbana incontrolada se extienda sobre las pocas áreas libres que quedan. Además, es necesario evaluar exactamente cuántos recursos estarán disponibles para el OT en los próximos años, y cómo estos se pueden focalizar de la manera más eficiente posible, sin dejar a algunas regiones demasiado desfavorecidas.

En el Perú es crucial dar a conocer el territorio y las condiciones de vida del otro a los ciudadanos, para así luchar contra la ignorancia que ha creado segregación y discriminación fuerte al interior de la sociedad. Resulta importante tomar en cuenta para la elaboración de una normativa nacional en el Perú, la historia territorial propia del país que se ha desarrollado en este trabajo, para asegurar que el modelo de OT sea adecuado para las circunstancias específicas del país, y no solamente una copia de un concepto pensado para un territorio europeo, con condiciones muy distintas. A través de ese proceso los peruanos se podrían dar cuenta de las oportunidades que les esperan al interior de su propio país y elaborar estrategias para aprovecharlas.

## Referencias

- Acuerdo Nacional. (2013). *Política del Estado sobre ordenamiento y gestión territorial*. Lima, Perú: Acuerdo Nacional.
- Azpur, J. (2011). *Análisis de la legislación sobre planificación territorial en el Perú*. Lima, Perú: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Brunet, R. (1999). *Les mots de la Géographie*. Montpellier/Paris, Francia: RECLUS /la documentation française.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. (2012). *Raumordnungsbericht 2011*. Bonn, Alemania: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- Chiarella, R. (2005). Planificación estratégica y desarrollo territorial. *Espacio y Desarrollo*, (Número 17), 207-244.
- Constitución Política del Perú. (1993).
- Davidoff, P. & Reiner, T. (1973). A choice theory of planning. En A. Faludi, *A reader in planning theory* (pp. 11-40). Oxford: Pergamon.
- Espinoza, N. G. (2005). Ordenamiento territorial o el arte de vivir en comunidad. *Espacio y Desarrollo*, (Número 17), 29-51.
- Faludi, A. (1973). Introduction to what is planning theory? En A. Faludi, *A reader in planning theory* (pp. 1-10). Oxford: Pergamon.
- Gómez Orea, D. (2002). *Ordenación territorial*. Madrid, España: Mundi-Prensa.
- Kunzmann, K. (2001). State planning: A German success story? *International Planning Studies*, Vol. 6 (Número 2), 153-166.
- Ley 27783. (2002). Ley Orgánica de Bases de la Descentralización.
- Ley 27795. (2002). Ley de Demarcación y Organización Territorial.
- Ley 27867. (2003). Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley 27972. (2003). Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ministerio de Defensa. (2005). *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Lima, Perú: Ministerio de Defensa.
- Novoa, Z. (2008). *El ordenamiento del territorio en el Perú*. Lima, Perú: Sociedad Geográfica de Lima.
- Núñez, E. & Petersen, G. (1971). *El Perú en la obra de Alejandro de Humboldt*. Lima, Perú: Librería Studium.
- Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales. (1986). *Perfil ambiental del Perú*. Lima, Perú: autor.
- Pozo Díaz, H. C. (2006). Ordenamiento territorial en el Perú. *Boletín de la Sociedad Geográfica de Lima*, 119, 85-100.
- Pujadas, R. & Font, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Madrid, España: Síntesis.
- R.M. 026-2010-MINAM. (2010). Lineamientos de política para el ordenamiento territorial.
- Raumordnungsgesetz. (2008).
- Richter, M. (2006). Quo vadis Regionalpolitik? Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung aus Sicht der regionalen Strukturpolitik. *Informationen zur Raumentwicklung*, II(12), 665-670.
- Santos, M. (1997). *La naturaleza del espacio*. Barcelona, España: Ariel S.A.
- Schlich, D. (2014). Gedanken zum Stand und zu den Perspektiven der Raumplanung in Deutschland. En Akademie für Raumforschung und Landesplanung. *Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten* (pp. 7-14). Hannover, Alemania.
- Scholl, B., Elgandy, H., & Nollert, M. (2007). *Raumplanung in Deutschland - formeller Aufbau und zukünftige Aufgaben*. Karlsruhe, Alemania: Institut für Städtebau und Landesplanung der Universität Karlsruhe.
- Turowski, G. (2002). Spatial planning in Germany: Structures and concepts. *Studies in Spatial Development*, (Número 1), 1-116.