

UNA PROPUESTA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

A. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL

1. Marco de referencia

- 1.1 Identificación del territorio
- 1.2 Análisis histórico de la conformación del territorio. Proceso de conformación del territorio. Origen de los asentamientos y de la actividad productiva. Tendencias.
- 1.3 Análisis de las políticas de suelo existentes a nivel nacional, regional y local en relación con el territorio.
- 1.4 Análisis de la normatividad vigente a nivel nacional, sectorial, regional y local que incorporen aspectos relacionados directa e indirectamente con el uso actual y futuro del territorio.
- 1.5 Organización política – administrativa del territorio. Funciones, competencias y atribuciones.
- 1.6 Situación económica-financiera del territorio. Presupuesto disponible en programas y proyectos nacionales, regionales, sectoriales y locales para actividades y acciones en el territorio.
- 1.7 Límites territoriales y sus implicancias en el manejo del territorio.

2. El territorio y los actores del desarrollo

El desarrollo sostenible requiere por definición, la participación de la población que vive y habita en el territorio. Esta población, involucrada voluntaria o involuntariamente en los procesos de gestión para su propio desarrollo o el de terceros, se ha denominado como los “actores del desarrollo”. El territorio no es un espacio cerrado a la migración ni a la intervención de agentes externos, por lo tanto, es necesario considerar a todos ellos como actores. El grado de participación de cada uno de ellos es variable, pueden ser muy importantes o decisivos para dirigir los procesos, ser participantes activos o pasivos, ser poseedores de muchos recursos o muy pocos; pueden actuar solos o agrupados, tener o no respaldo de gente o instituciones poderosas y actuar desde el interior o exterior del territorio.

En función del aprovechamiento de los recursos naturales disponibles en el territorio, se les puede tipificar si su participación es positiva con

relación al ordenamiento, manejo, conservación, protección o recuperación de recursos; si su participación es negativa, si contribuyen al deterioro, degradación, depredación, sobre explotación, contaminación o destrucción del paisaje o si es simplemente neutral.

Así mismo, es necesario conocer sus formas de participación, el grado con que lo hacen y los efectos potenciales de sus acciones en el ambiente y la calidad de vida. Los actores se clasifican en función de diferentes propósitos; cada objetivo de trabajo requiere emplear determinados tipos de indicadores. Las tipologías dependen totalmente de los motivos del estudio; quien realiza el estudio debe definir los indicadores pertinentes a las condiciones del territorio. No debe limitarse a copiar indicadores que encuentra en otros trabajos ni pretender obtener toda la información que quiera sin considerar los costos que implica.

- 2.1 Análisis demográfico
- 2.2 Estructura y dinámica poblacional, género y generación.
- 2.3 Ubicación y distribución en el territorio
- 2.4 Análisis de los actores
Situación, intereses, vínculos sociales e interrelaciones de los actores con el territorio. Acceso y uso de la tierra y los recursos. Acceso a la información
- 2.5 Identificación de los actores
Individuos, grupos, subgrupos; actores primarios, secundarios o externos. Reconocimiento formal
Legitimidad de la relación de cada actor con el poder que las autoridades públicas reconocen a cada actor.
- 2.6 Relación de los actores con la problemática del territorio
Caracterización de los actores. Actividad principal, ocupaciones subsidiarias y repartición del tiempo de trabajo y de ocio de los actores. Condiciones de vida y de trabajo
- 2.7 Visión del territorio por los actores
El territorio utilizado por los actores. Beneficios de esta utilización. Dificultades que enfrentan en el uso del territorio. Percepciones y estrategias relativas al territorio. Conocimientos sociales, alianzas y acompañamientos. Relaciones establecidas en el uso del territorio.
- 2.8 Identidades culturales de la población.
La identidad colectiva es el estado de conciencia implícitamente compartido de unos individuos que reconocen y expresan su pertenencia a una categoría de personas, a una comunidad que los acoge. La identidad

tiene un fuerte contenido emocional. Es una construcción del Yo frente al Otro. Esta identidad colectiva emerge, surge de la relación entre el yo frente a los otros. Lo propio es la afirmación de la negación de lo ajeno. Se construye en base y reforzando las diferencias

3. Sistema Urbano

El sistema urbano de un territorio es el conjunto de ciudades, expresado en el volumen de población, densidad demográfica, distancia entre ellas – espacio-costo-tiempo-, dotación de infraestructura y equipamiento y dinámica económica productiva. El sistema urbano articula y potencia las actividades del territorio, y genera y depende al mismo tiempo de las economías espaciales –de aglomeración y ambientales-. Una de las diferencias más importantes entre las ciudades de un sistema es la condición de capitalidad.

Los sistemas urbanos pueden ser monocéntricos, cuando una ciudad extiende sus cualidades metropolitanas y domina el sistema; monocéntrico equilibrado, cuando la importancia de la ciudad principal es compensada con los roles y funciones desempeñados por otras integrantes del sistema y policéntrico, cuando dos o más ciudades comparten el liderazgo en el sistema.

Un sistema urbano óptimo es aquel que genera economías externas en función de la creación de mercados de trabajo con alto grado de versificación y eficiencia, incrementa la diversidad productiva, genera economías en la distribución y comercialización de bienes y servicios, incentiva la innovación tecnológica y promueve la difusión cultural. Un sistema urbano óptimo constituye un factor de competitividad para las empresas que trabajan en él y constituye un marco atrayente para las inversiones endógenas y exógenas.

Por otro lado, un sistema urbano con excesiva concentración de población y actividad incide en deseconomías externas disminuyendo el bienestar de la población y encareciendo la actividad económica, lo que se expresa en: congestión de circulaciones, contaminación, especulación inmobiliaria, marginación y pobreza.

Un sistema urbano débil, poco poblado o con deficiente interrelación entre sus ciudades, no genera economías externas de aglomeración, no dispone de mercados especializados –de factores o productos- que le den condiciones para su crecimiento económico.

3.1 Roles y funciones de las ciudades confortantes del Sistema

Urbano y su relación con el Sistema Urbano Regional y Nacional.

- 3.2 Áreas urbanas y urbanizables.
- 3.3 Análisis por área urbana. Patrones de asentamiento y densidades. Consolidación urbana (Calidad y tipo de vivienda)
- 3.4 Actividades económicas: Situación actual; Dinámica de crecimiento y diversificación. Economías endógenas y exógenas. Estructura urbana actual y tendencias. Usos del suelo. Circulaciones urbanas e interurbanas. Jerarquía del equipamiento urbano. Administración y control urbano Cobertura y calidad de los servicios públicos (Agua, desagüe, energía eléctrica, teléfono, TV, radio, internet, cable). Áreas históricas monumentales y arqueológicas
- 3.5 Definición del sistema urbano en el territorio

3. Transportes, comunicaciones, energía y saneamiento.

- 4.1 Transporte
Público y privado. De pasajeros y de carga. Urbano, Interurbano, regional, Inter-regional, nacional e Inter-nacional. Flujos jerarquizados (origen – destino). Modos y cambios de modos. Cobertura y calidad de la infraestructura
- 4.2 Sistema vial:
Clasificación funcional, tipos, fricción especial promedio, carga actual y soporte.
- 4.3 Terminales
Ubicación, clasificación funcional, relación urbana-regional.
- 4.4 Costos de los desplazamientos de pasajeros en relación al precio y el tiempo
- 4.5 Comunicaciones
Tipos, cobertura y calidad. Acceso. Costos
- 4.6 Energía
Fuentes de energía. Redes: cobertura y calidad
- 4.7 Saneamiento
Agua potable: calidad. Aguas servidas: tratamiento y destino final. Servicios y calidad de la limpieza pública (Cobertura del servicio y disposición final).

4. Organización Físico–espacial de las actividades económicas y sociales

- 5.1 Actividades económicas empresariales existentes y

predominantes, de acuerdo a su legalidad, localización en el territorio, actividad económica, rama de producción, sector empresarial, etc.

- 5.2 Composición y análisis de la PEA, por actividades económicas, niveles de ocupación, género y generación.
- 5.3 Niveles socioeconómicos de la población y su localización en el territorio.
- 5.4 Niveles de consolidación empresarial y su inserción en el mercado.
- 5.5 Niveles de absorción de empleo de las empresas locales a favor de la población del territorio.
- 5.6 Contribución del sector empresarial en los recursos del territorio.
- 5.7 Actores y Agentes del desarrollo económico local.
- 5.8 Análisis de los niveles de cobertura e impacto de programas y proyectos de desarrollo económico y de generación de empleo, desarrollados desde organismos públicos (Municipalidad, Gobierno Regional y Gobierno Central) como privados (Ong's u otros), en el territorio.

5. **Vulnerabilidad social y económica**

- 6.1 Indicadores de pobreza
Necesidades básicas no satisfechas. Marginalidad y exclusión espacial.
- 6.2 Análisis de vulnerabilidad.
Grupos humanos vulnerables y su ubicación dentro del territorio.

6. **Salud, educación, recreación, esparcimiento, seguridad y cultura**

- 7.1 Educación
Analfabetismo. Cobertura y Calidad de los servicios educativos en el territorio (primaria, secundaria, ocupacional, etc.). Cobertura y calidad de los servicios de apoyo alimentario y de atención de salud que se dan en la escuela. Niveles de promoción repetición y deserción escolar, en primaria y secundaria
- 7.2 Cultura
Patrimonio cultural arqueológico y vivo. Servicios culturales, acceso y calidad
- 7.3 Seguridad

Calidad y cobertura de los servicios de seguridad ciudadana. Niveles de violencia y delincuencia. Formas y dinámicas de las Organizaciones sociales existentes.

7.4 Salud

Cobertura y calidad de los servicios de salud pública y privada. Nivel de atención de salud según: madre -lactante, niño, adulto y adulto mayor, en atención médica como preventiva de salud. Niveles de enfermedades prevalentes en el distrito. Niveles de atención en programas de atención de salud a enfermedades de mayor riesgo y alta intensidad.

7.5 Cobertura y calidad de los programas de lucha contra la pobreza, alimentarlos u otros desarrollados por organismos públicos (Municipalidad o Gobierno Central) y privados (Ong's u otros)

7. **Base Territorial - ambiental**

7.1 Identificación y características de los ecosistemas.

7.2 Contaminación ambiental y usos de los recursos naturales.

7.3 Potencialidades ambientales, preservación y recuperación.

7.4 Mapa de peligros.

7.5 Análisis de riesgo

7.6 Valoración del territorio

Fuente de recursos. Soporte de actividades. Receptor de residuos

7.7 Capacidad de acogida del territorio

Aptitud. Impacto o efecto (fragilidad)

7.8 Prevención a la contaminación ambiental

7.9 Administración y control ambiental.

B. **ANALISIS ESTRATÉGICO DEL TERRITORIO**

1. **Determinación de oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades**

1.1 Oportunidades

Situaciones o factores socioeconómicos, políticos o culturales que están fuera del territorio y de nuestro control que son factibles de ser aprovechados si se cumplen determinadas condiciones.

1.2 Amenazas

Factores externos que están fuera del territorio y de nuestro control y que podrían perjudicar y/o limitar el desarrollo. Las amenazas son hechos ocurridos en el entorno que generan riesgos.

1.3 Fortalezas

Capacidades que ofrece el territorio y el entorno social para enfrentar con mayores posibilidades de éxito las posibles amenazas y aprovechar las oportunidades.

1.4 Debilidades

Limitaciones o fragilidades del territorio, carencias de habilidades, conocimientos, información y tecnología de su población que impiden el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el territorio y el entorno social y que no le permiten defenderse de las amenazas.

2. Definición de las Tendencias del territorio en un proceso de desarrollo sostenible con el cruce de la matriz FODA

Tendencias:

- Potencialidades
- Desafíos
- Riesgos
- Limitaciones

	ANÁLISIS FODA	
	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
FORTALEZAS	Potencialidades	Riesgos
DEBILIDADES	Desafíos	Limitaciones

C. ESCENARIOS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

1. Premisas

Las principales premisas utilizadas para la construcción del escenario del desarrollo pueden ser:

- No existe en el país una Ley de Ordenamiento Territorial que permita compatibilizar y sistematizar la legislación específica y que defina competencias institucionales y legales en materia de ordenamiento territorial. Esta situación lleva a que no exista gestión territorial organizada
- El proceso de descentralización es prioridad en el gobierno actual, por lo cual se dinamizará la transferencia de funciones y atribuciones a las Regiones de acuerdo a la Constitución.
- El crecimiento económico del país se mantendrá en 6% y la balanza comercial seguirá siendo positiva.
- El gobierno ha firmado un Tratado de Libre Comercio con Chile que promueve el desarrollo de empresas peruanas y chilenas en ambos territorios con las mismas prerrogativas.

- El sector agrario cuenta con un programa nacional dedicado a la infraestructura de riego (PSI) que permite una mejor utilización del agua disponible con fines agrícolas.
- El apoyo que el gobierno ofrece al sector agrario vía el “Programa Sierra Exportadora”, que se inicia sobre la base de una falsa impresión de que la zona andina aporta poco al desarrollo del país.
- Los productos agrícolas andinos no son reconocidos en sus propiedades nutricionales y medicinales. Para fomentar su cultivo es necesario posesionarlos en el mercado nacional y extranjero.
- El turismo es un sector que aporta al crecimiento económico regional, favoreciendo principalmente a los centros consolidados dotados de infraestructura, excluyendo a la población nativa que vive y trabaja cerca a los principales atractores o destinos turísticos reconocidos por los circuitos nacionales y extranjeros.
- El turismo ha diversificado su demanda a través de alternativas en los servicios, generándose un incremento cada vez mayor en el turismo vivencial para diferentes sectores económicos. Esto ha traído como consecuencia que exista una creciente demanda por tierras cercanas a los destinos turísticos más reconocidos con el objetivo de cambiar su uso agrícola por la construcción de vivienda para sectores económicos altos o medios altos y lugares de hospedaje.
- El turismo ofrece empleo a los jóvenes y los desplaza de sus actividades productivas tradicionales hacia otras de servicios.
- Las áreas urbanas siguen concentrando servicios, oportunidades y por lo tanto población con una ocupación de baja intensidad, extendiéndose en forma predominantemente horizontal.

2. Variables

Constituye una variable aquella situación o hecho que depende de la decisión política, o que aún está en debate. Puede identificarse como una variable la vigencia del TLC con USA por que aún no lo ha aprobado el Congreso de USA. Cuando en el análisis estratégico se halla incorporado como una amenaza la vigencia de este tratado, no debe considerarse variable.

3. Construcción del escenario más probable

Tomando como base la identificación de potencialidades, desafíos, riesgos y limitaciones realizada en el Análisis Estratégico, se organizarán dos escenarios: el primero considerando que el valle, distrito, provincia o región continuará igual y el segundo (deseado y factible) considerando la aplicación de políticas expresadas en programas y proyectos, estimando

que:

Se orientan positivamente las potencialidades aprovechando eficaz y eficientemente las fortalezas impulsoras identificadas dentro del análisis. Se establecerá alianzas estratégicas interregionales, nacionales o internacionales para enfrentar los desafíos controlando las amenazas. Se establecerán políticas internas para controlar las limitaciones y en consecuencia se gestionará el riesgo de no incorporar al distrito, provincia o región al proceso de desarrollo en función de una oportunidad identificada.

Debe existir correspondencia entre las alianzas estratégicas para controlar amenazas y políticas internas para superar las limitaciones.

4. Escenarios alternativos

En cada escenario se definirá previamente los indicadores de desarrollo: natalidad, fecundidad, esperanza de vida, migraciones.

Así mismo se organizarán considerando.

- Sectores productivos: agricultura tradicional y no tradicional, turismo, minería, artesanía, industria, etc.....
- Sectores de apoyo a la producción: transporte, comunicaciones, energía, comercio de bienes y servicios interno, regional, nacional e internacional.
- Riesgo por desastres: peligros y vulnerabilidad
- Áreas urbanas: crecimiento por expansión y por densificación, servicios urbanos (educación, salud, recreación, seguridad ciudadana, infraestructura urbana (agua, desagüe, energía)

5. Escenario tendencial "si la situación continúa"

Este escenario se basa en la hipótesis de que el valle, distrito, provincia o región no tendrá cambios de importancia, su desarrollo se mantiene al igual que hoy.

6. Escenario optimo

El escenario optimo que coincide con el escenario más probable para el desarrollo del valle, distrito o provincia. Se debe presentar con el mayor detalle posible sustentado en el diagnóstico realizado. Parte del supuesto de que las fuerzas impulsoras identificadas en este mismo estudio impactarán positivamente en el desarrollo.

D. AGENDA PARA LA GESTIÓN DE DESASTRES

1. Temas fundamentales

Alerta temprana
Análisis de la vulnerabilidad
Respuesta a los desastres
Coordinación de ayuda.

2. Temas transversales:

Participación pública y ciudadana
Gobernabilidad
Equidad de género
Inclusión de la diversidad cultural

E. PROPUESTA

1. Estrategias para reducir de la vulnerabilidad de la población y el medio ambiente en el marco de un proceso de desarrollo sostenible.
2. Identificación de Proyectos al corto y mediano plazo en el marco de la agenda para la gestión del riesgo que contribuya a la sostenibilidad del desarrollo.
 - Programas y Proyectos de corto plazo
 - Programas y Proyectos de mediano plazo
 - Indicadores verificables
 - Actores comprometidos

Bibliografía

Guía Metodológica para la formulación o actualización de los Planes Integrales de Desarrollo.

Instituto Metropolitano de Planificación – IMP-
Municipalidad Metropolitana de Lima
2000

Gestión del Territorio
Victoria Ramos Cebreros
Fundación Friedrich Ebert
1995

Plan de Acondicionamiento del Territorio de la Provincia de Pisco
Victoria Ramos Cebreros
Municipalidad Provincial de Pisco – Región Ica
1998

Diseño urbano. Teoría y Método



Arquitectura & Ciudad

Gustavo Munizaga Vigil
Ediciones Universidad Católica de Chile
2000

Reducción de desastres. Viviendo en armonía con la naturaleza
Julio Kuroiwa
2002

Lima, 2006