

ESPACIO Y DESARROLLO, N.º 17, 2005

ORDENAMIENTO TERRITORIAL O EL ARTE DE VIVIR
EN COMUNIDAD

*Nelson Gómez Espinoza*¹

¹ Geógrafo. Profesor de Ordenamiento Territorial en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

RESUMEN

En este artículo se realiza una síntesis de lo que se entiende por ordenamiento territorial (OT) y sus diferentes etapas en la aplicación a casos específicos. Se parte del concepto de ordenamiento no solo desde el punto de vista económico-político, sino tomando en cuenta las sociedades involucradas y su cultura, pues cada sociedad ordena su territorio de acuerdo con su sistema de valores. Solo así se puede alcanzar un OT que asegure el desarrollo sustentable de un pueblo.

Palabras clave: ordenamiento territorial, desarrollo sustentable, desarrollo local, regional y nacional.

ABSTRACT

In this paper I present a synthesis of what is understood for territorial management and its different stages when applied to specific cases. It departs from the concept that territorial management is not only a technical, economic, and political issue but also a cultural one, where the value systems play a very important role, because each society arranges its space according to its culture. Only by this way we may reach a sustainable territorial management.

Keywords: territorial management, sustainable development, local, regional, and national development.

1. UNA RETROSPECTIVA RÁPIDA EN LA HISTORIA

Sabemos que las comunidades nativas andinas adecuaban su vida y su hábitat de acuerdo con su territorio; en parte, porque sus pueblos y sus autoridades manejaban modelos de ocupación cultural que eran observados minuciosamente por todos los miembros de sus etnias y, además, porque eso favorecía la vida de su gente, ya que la naturaleza les había enseñado lo que debían hacer y evitar.

Sin embargo, no vamos a ocuparnos de este estudio, a pesar de que podría resultar interesante ni compararlo con los modelos que aparecerán posteriormente en la época colonial, solo pretendíamos señalar que ciertos ordenamientos campesinos que subsisten hasta ahora, obedecen a esas pautas culturales de ocupación territorial ancestral.

El ordenamiento rural disperso se establece mediante lazos familiares en un territorio determinado, y este nos remonta a los ayllus precolombinos. Asimismo, en la historia de la ocupación de los territorios andinos podemos encontrar explicaciones a otros hechos de ocupación que, a veces, resultan incomprensibles y tienen su origen en sucesos vividos por los pueblos andinos como los que se originaron producto de las catástrofes sísmicas o volcánicas que obligaron a muchedumbres a cambiar de lugar, incluso, en varias ocasiones.

También hubo eventos en la historia política que se manifestaron en el territorio de manera espectacular como la migración de pueblos completos con distintos fines y que la historia los ha registrado como hechos políticos de gran resonancia territorial como es el caso de las migraciones de mitimaes ordenados por las autoridades del Tahuantinsuyo.

En el siglo XVI, las disposiciones del virrey Toledo de Lima determinaron otros ordenamientos que se produjeron después en los asentamientos de poblaciones indígenas sometidas a censos o enumeraciones que culminaron con las llamadas reducciones indígenas que desarticulaban los ordenamientos culturales precolombinos. Las disposiciones reales en relación con la población tuvieron un impacto notorio en las colonias andinas, ya que la organización social implicaba sobre todo un OT.

La sujeción de los indios a las haciendas, la organización de las doctrinas y la vinculación de estas actividades con los pueblos de indios, la relación de las comunidades indígenas con las ciudades españolas y el servicio que prestaban a los distintos menesteres urbanos, así como la construcción de grandes obras civiles ordenadas por las comunidades religiosas dio a la sociedad colonial una fisonomía muy dinámica y especializada, fruto de una conducta imperial que iba asentando sus modelos en cada uno de los lugares en donde se presentaba.

Si nos referimos a las ordenanzas emitidas por Felipe II el 3 de mayo de 1573, podemos ver que el Rey establecía los principios por los que se debían regir las fundaciones en América. No debemos olvidar que en ese momento España ocupaba un lugar preponderante en el concierto político occidental que le permitía imponer los modelos de ocupación que regían en España. Sabemos también que las leyes de la

corona, en cuanto a ocupación del territorio, hacían caso omiso de los derechos ancestrales de las culturas nativas y del derecho de autodeterminación. El Imperio tenía sus políticas y mandatos; las concesiones que se hacían a los pueblos y sus culturas, antes que respeto a los derechos humanos, eran mecanismos de manejo social en el contexto colonial.

Las ordenanzas de ocupación se dirigían a los aspectos más importantes de la elección de lugares, recursos, modos de vida, etc. Así:

ORD. 110. Eligiendo el lugar donde se ha de hacer la población, el cual mandamos que sea de los que estuvieren vacantes... se haga la planta del lugar, repartiéndola por sus plazas, calles y solares; a cordel y regla, comenzando desde la Plaza Mayor y de allí sacando las calles y caminos principales y dejando tanto o más abierto, que aunque la población vaya en crecimiento, se puede siempre proseguir en la misma forma [...].

Recursos naturales del lugar

ORD 111. Habiendo hecho la elección del sitio en donde se ha de hacer la población que como está dicho, ha de ser en lugares levantados a donde haya sanidad y fortaleza, fertilidad y acopio de tierras de labor y pasto, leña y madera, materiales, aguas dulces, gente natural, entrada y salidas, que esté descubierta de viento norte; siendo en costa, téngase en consideración al puerto y que no tenga el mar a medio día, ni al poniente, si fuera posible, no tenga cerca de sí, lagunas ni pantanos en que se críen animales venenosos y corrupción de aire y agua.

Procedimientos urbanísticos

ORD 116. Las calles, en lugares fríos, sean anchas y en los cálidos, angostas [...].

ORD 117. Las calles se prosiguen desde la Plaza Mayor, de manera que aunque la población venga en mucho crecimiento, no vengan a dar en algún inconveniente que sea de afear lo que se hubiere edificado, o perjudique su defensa y comodidad.

ORD. 118. A trechos de la población, se vayan formando plazas menores en buena proporción a donde se han de edificar los templos de la iglesia mayor, parroquias y monasterios, de manera que todo se reparta en buena proporción por la doctrina.

ORD. 129. Señálese ejido a la población, en tan competente cantidad que aunque la población vaya en mucho crecimiento, siempre quede bastante espacio a donde la gente pueda salir a recrearse y salir los ganados sin que hagan daño.

ORD. 134. Procuren cuando fuere posible, que los edificios sean de una sola forma, para el ornato de la población.

Estos planteamientos y otros que fueron sucediéndose a lo largo de los 300 años que duró la administración colonial en el caso de los países andinos, dirigieron con bastante eficacia la construcción de ciudades y la organización rural en América desde

el siglo XVI hasta inicios del XIX en el que ocurre la independencia americana. Los cambios de la administración española se hacen de manera cuidadosa y bien meditada; y cuando, por alguna razón, se desprenden efectos negativos como producto de los cambios, no se espera la rectificación debida. Un ejemplo se dio en la separación de la Audiencia de Quito del Virreinato de Lima y su anexión al Virreinato de Santa Fe en 1718 para que siete años más tarde, nuevamente, se incorpore al Virreinato de Lima. Finalmente, abandona el Virreinato de Lima en 1739 y se incorpora al Virreinato de Santa Fe.

La era republicana aportó a estos patrones de ocupación y organización durante las primeras décadas de su existencia, pero fue necesario casi un siglo para que se cuestionara la organización del espacio en ciudades importantes de las nuevas repúblicas que experimentaron cambios arquitectónicos y urbanísticos dejando intactos los modelos arcaicos de ordenamiento vividos hasta la mitad del siglo XX. En varios países del área andina algunos ordenamientos fueron influidos por la doctrina política de sus caudillos. Podemos resaltar a manera de ejemplo, la revolución alfarista de inicios del siglo XX en el Ecuador.

Las ideas liberales de la revolución francesa maduraron durante todo el siglo XIX, luchando permanentemente contra una mentalidad burguesa, sostenida por la clase clerical. Hacia fines del siglo XX, se comenzó una revolución radical en el campo rural que cuestionó la posesión de grandes propiedades de tierras por parte de las comunidades religiosas y la subsiguiente incautación de esas tierras por parte del Estado. Se liberó completamente la mano de obra que se hallaba sujeta a las haciendas y se suprimió la esclavitud que se hallaba todavía vigente.

Un caudillo liberal había realizado una verdadera revolución que dio inicio a un cambio de la organización del espacio y la presencia de nuevos protagonistas, tanto en la ciudad como en las zonas rurales. La revolución alfarista demostró a la sociedad ecuatoriana que la única manera de realizar transformaciones radicales en la sociedad era por medio de estas significativas revueltas sociales que dejaron saldos favorables en beneficio de la sociedad ecuatoriana.

Si deseamos conocer el concepto moderno de OT, debemos centrarnos en las postrimerías de la Primera Guerra Mundial, que da inicio a una reorganización del espacio en todo el continente, fruto de las confrontaciones bélicas de los años 1914-1918. Pero, sobre todo, ha sido después de la Segunda Guerra Mundial, cuando Europa quedó arruinada a causa de una guerra devastadora que se prolongó durante cinco años, es así como cobra verdadero sentido el OT.

2. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN FRANCIA

Según Brunet (1999: 27), el OT «es la acción voluntaria y reflexiva de una colectividad sobre su territorio, sea al nivel local (ordenamiento rural, urbano y local); sea a nivel regional (grandes ordenamientos regionales como aquellos para la irrigación,

los ferrocarriles, etc.) o a nivel nacional (planes nacionales de OT». Este último concepto se remonta a los años cincuenta y ha recibido varias interpretaciones. Aparentemente, los grandes ordenamientos se inician en los años sesenta, en plena reconstrucción de Europa, después de la Segunda Guerra Mundial.

En Francia, el OT aparece como la necesidad de revisar la ocupación tradicional del espacio en relación con las necesidades de la vida moderna. Con el enorme crecimiento urbano en la segunda mitad del siglo XX, aparecen nuevos conceptos como los referentes a las áreas metropolitanas en los que se distinguen diversos elementos relacionados con el funcionamiento de la gran ciudad, conectados, incluso, con espacios alejados de los centros, pero dependientes de la ciudad. En la actualidad, estos esfuerzos por entender el espacio ocupado y organizado por el ser humano han permitido la creación de nuevos conceptos de ocupación del territorio que se expresan en términos de espacio urbano o rural frente a una nueva escala de uso del suelo o de conflictos en la organización moderna del espacio.

Las escuelas de urbanismo que revalorizaron los centros antiguos o hicieron propuestas de otro tipo de ciudades trabajaron por esta visión de reordenamiento con un afán de restauración o de recreación para encontrar el sentido funcional de la ciudad o del barrio antiguo en el contexto actual. Los nuevos géneros de la vida moderna y el avance de la tecnología dieron origen a una reflexión más profunda sobre los recursos de espacio, de sus prioridades y del racionamiento de este elemento, hasta hace poco tenido como inagotable.

El OT nace también a raíz de la intervención de los ecólogos y líderes del medio ambiente que han frenado la ocupación de nuevas áreas o tratan de presentar nuevos modelos de intervención humana en el territorio en favor de la protección ambiental. También podemos encontrar el origen del OT moderno, en el reconocimiento universal del derecho que tienen los individuos de vivir fuera de un ambiente contaminado o de las limitaciones que tienen los centros productivos de establecerse razonablemente en sitios destinados a la industria, el comercio, la producción agrícola, etc.

De acuerdo con el derecho internacional moderno es una atribución del Estado la regulación del uso del espacio dentro de los ámbitos locales y nacionales y, ahora incluso, internacionales, ya que es deber del Estado brindar a los ciudadanos una calidad de vida de acuerdo con la dignidad humana. Estos postulados universales también explican la inclusión de leyes que regulan la relación, por lo cual la ley se ha convertido en la principal fuente del OT y en la razón de su obligatoriedad.

Continúa diciendo Brunet que el ordenamiento tiene varios objetivos: distribuir mejor las actividades de la población en el territorio, ya que este está dirigido al mejoramiento de la calidad de vida de la población, mediante la erradicación de las desigualdades sociales en el uso del territorio e incrementar las oportunidades de un lugar. Los territorios pueden ser adaptados mediante modificaciones adecuadas para la vida del hombre o para la conservación del medio natural. De hecho, es una práctica inmemorial de la sociedad adaptar el territorio a su género de vida.

Un elemento que fomenta la distorsión del desequilibrio en el ordenamiento se desprende de la rentabilidad económica de ciertos lugares que reciben, por obvias razones, muchas inversiones en detrimento de otras menos rentables que permanecen al margen.

3. ¿UNA PALABRA MÁGICA O UN TRABAJO SERIO DE REFLEXIÓN?

No siempre se arreglan las desigualdades con el ordenamiento. Hay ciertas aberraciones en el uso del espacio que han hecho difícil su ordenamiento, por eso resulta utópico el empleo de este concepto. Dicho de otro modo, el ordenamiento tiene un sentido más profundo en relación con el territorio. Si comparamos con la manera que tiene la gente de arreglar su casa, podemos decir que ordenamiento se relaciona con esa filosofía de vida de los individuos.

Con el tiempo, ha cambiado el sentido del ordenamiento, por ello se le atribuyen una serie de conceptos subjetivos, según los países o los autores, que coinciden, de alguna manera, en el sentido general de ordenamiento. Más complicado resulta referirnos al método de trabajo debido a que existen muchas variaciones.

Debemos decir que el OT requiere de una cierta madurez de los pueblos para llevarlo a cabo, ya que deben entender su derecho a la autodeterminación y, por consiguiente, a su capacidad para tomar sus propias decisiones. Al ser la autodeterminación un acto libre y democrático, este derecho se manifiesta de manera coherente en las sociedades modernas mediante el voto de la sociedad o de sus representantes cuando se hallan debidamente facultados para ello. De lo contrario, cuando no existe un consenso con la sociedad, de forma similar a lo que sucede con otros derechos conculcados por la élite gobernante, esta puede pronunciarse de manera violenta y descontrolada para exigir que se cumpla su voluntad, en cuanto a la ocupación del espacio.

Las nuevas tendencias de descentralización administrativa y de la transferencia de competencias del Estado central a los gobiernos locales, han despertado en las autoridades locales la necesidad de un sistema adecuado de planificación territorial.

Antiguamente, estas actividades se conocían como «planes maestros», «planes directores», «planes reguladores» o los diferentes planes de desarrollo regional y, sobre todo en Europa, se hablaba de OT. Estos planes adolecían de una excesiva tendencia política, urbanística, agraria etc., descuidando totalmente lo que ahora se considera un desarrollo sustentable, es decir, un desarrollo integral y equilibrado del territorio y de la sociedad.

Hasta ahora el OT se consideraba como la organización administrativa de los pueblos y los aspectos relacionados con el ente biofísico. Esto se ha conservado así en la mayor parte de los países europeos más politizados y evolucionados socialmente en donde la actitud directiva de las autoridades y de los técnicos ha tenido supremacía, considerando que la labor de planificación corresponde principalmente a

las autoridades y a los técnicos y la sociedad debe acatar sus directivas. No ha ocurrido de este modo en los pueblos andinos que están acostumbrados a decidir de manera más doméstica los problemas de ocupación y organización del espacio. Esto se ha visto reforzado últimamente por la necesidad de luchar contra los fenómenos de globalización que han reducido las sociedades actuales al anonimato, motivando en las instituciones públicas y privadas, en lo que se refiere al territorio, una cierta originalidad e identidad al dejar de lado sus ímpetus de modernidad mediante la adopción de estrategias que demuestran la fisonomía de cada una de las unidades espaciales.

Resulta difícil definir el OT, ya que no se trata de un concepto, sino más bien de un conjunto de vivencias, por ello vamos a citar algunos ejemplos de definiciones que se manejan en América Latina. Delmas (citado en Saa Vedal 2003) considera que desde que el ser humano ocupa un territorio, este tiene un orden, es decir, la sola ocupación humana del espacio y su consiguiente transformación por el acto de apropiación, implica el establecimiento de un orden, a pesar de lo rudimentario que sea.

Se trata de un concepto sumamente genérico, ya que se parte de un hecho de ocupación que no siempre ha sido muy reflexivo, pues en la historia de los pueblos hubo ocupaciones por conveniencia, nacidas de las guerras, desplazamientos o necesidades estratégicas de protección, etc., que no tenían la racionalidad que exige el OT.

4. EN LA BÚSQUEDA DE UNA DEFINICIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Las diferentes definiciones que se han dado para el OT no consiguen aclarar totalmente los contenidos reales del proceso ni los problemas que intenta solucionar ni tampoco los instrumentos que utiliza para alcanzar sus metas. El OT sigue siendo básicamente el resultado de acciones humanas con el propósito de adaptar o adecuar el territorio y busca con ello la satisfacción de sus múltiples necesidades.

La Carta Europea de ordenación del territorio (1983) dice que OT es «la 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 el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector». Esta definición trata de reflejar de manera universal lo que se realiza en Europa.

El OT es una manifestación política, económica, social, cultural y ecológica de la sociedad europea, pero también se señala que es una disciplina científica y una técnica administrativa, que se refiere a la integración de la sociedad y el territorio con el fin de alcanzar una organización más equilibrada. Esta definición expresa de manera clara lo que se entiende por OT en Europa, esta es una organización del espacio concebida como una ciencia y como una técnica, pero realizada por la autoridad y los técnicos. Por otro lado, en la praxis andina faltarían algunos elementos como, la participación de la comunidad.

Para nosotros, OT es un proceso comunitario de reflexión y organización armónica del espacio humano en el que se considera el aspecto legal, el bienestar del pueblo y el cuidado del medio ambiente.

Expliquemos brevemente el sentido de estas palabras.

- Ordenamiento significa dar a cada cosa un lugar, de acuerdo con el sitio que le corresponde en la naturaleza o según la función que le ha dado el ser humano.
- Territorial: el ordenamiento se refiere a un espacio cierto, circunscrito, hecho propio o determinado por el hombre. Se relaciona con la identidad y pertenencia. En cambio, el territorio tiene un antecedente histórico y cultural de conformación y de estructuración, por ejemplo, los territorios ancestrales se vinculan con la presencia inmemorial de ciertas etnias o sociedades en un lugar.
- El OT es un proceso: es decir, es una sucesión de eventos que llevan a la consecución de algo esperado. Por consiguiente, no es una ciencia exacta ni una técnica, sino un conjunto de vivencias y actividades que permiten alcanzar la finalidad propuesta. Podríamos decir que el OT es también un arte, es decir, un conjunto de destrezas organizadas de manera sistemática y estática, que se aplican a la intervención del hombre en su espacio con el objeto de conseguir beneficios comunes para la población y el medio ambiente. Se entiende que la relación entre los diferentes actores depende de la habilidad de las personas que dirigen el OT para concertar voluntades. Esta actividad es política en el sentido semántico de la palabra o sea que se refiere al bien social. De modo que el OT como un proceso, conduce a un conjunto de elementos y actividades que poco a poco deparan en su realización final.

Los procesos que se desarrollan en el espacio tienen una íntima relación con los procesos físicos y sociales en cuanto se encuentran relacionados entre sí. El OT busca armonizar la relación hombre espacio, esto significa, que se debe tomar en cuenta la adecuación de las cosas para que la relación sea apropiada, que se mejore la calidad de vida de los individuos y que se cuide mejor el medio ambiente. No puede haber conflictos entre sociedad y territorio y si existen se debe realizar cambios para evitar esa confrontación o en caso necesario para mitigarla.

El OT se relaciona con los postulados sociales, es decir, con las necesidades del pueblo y sus exigencias. En el momento que entra el diálogo en acción con el fin de buscar esa adecuación perfecta entre el hombre y su territorio esta negociación se convierte en un arte como lo es el gobierno de los pueblos. En un sentido integral, el OT retrocede en la historia para encontrar las raíces sociales de su estructura actual y de sus anhelos para el futuro. Por consiguiente, el OT tiene antecedentes históricos muy notables que permiten recordar los esfuerzos que hicieron los pueblos para planificar sus ciudades. Por ello, las antiguas ciudades mantienen todavía intacto su centro histórico, muchos de los que muestran gran dinamismo y vigencia. Sin embargo, el OT como una exigencia moderna se basa en estos antecedentes, pero se

concreta en tres ejes fundamentales que son el eje legal, social y ambiental. El OT nace de la reflexión del pueblo, vale decir, que es un acto racional y meditado de una colectividad que es capaz de entender la organización del espacio y sus exigencias.

Lo más difícil del OT es conseguir una comunidad suficientemente madura que sea capaz de reflexionar sobre su territorio. También debería estar capacitado para observar las incompatibilidades de uso y tratar de encontrar soluciones a los problemas en donde se tomen en cuenta las leyes del Estado; esto se refiere a las disposiciones obligatorias emitidas por las instancias que representan oficialmente a la población como es el Estado Nacional o las jurisdicciones locales.

Además, son muy importantes las leyes que emanan de la Constitución Política del Estado y, principalmente, aquellas que se refieren al territorio nacional; también las leyes relacionadas con la ocupación y, en especial, las leyes locales que regulan los usos con reglamentos y disposiciones concretas. Sin embargo, dentro de la reflexión que se realiza sobre el OT de un lugar podrían surgir inquietudes, desacuerdos o sugerencias en relación con las leyes existentes.

Lo que atañe al OT es la ocasión de revisar, aclarar, ajustar o simplemente cambiar la ley, si tiene atribuciones para ello, para lo cual debe proporcionar los justificativos del caso, con la anuencia de las autoridades pertinentes. El marco legal se manifiesta en documentos emitidos por la autoridad competente, principalmente sobre el uso del suelo mediante acuerdos, decretos, normas, disposiciones, políticas, etc.

Recientemente, el Ecuador ha entrado en una nueva era de manejo del espacio mediante leyes que se relacionan con la descentralización que le atribuye nuevas competencias o delega las que tenía el Estado sobre los gobiernos locales, propendiendo, de esa manera, a las autonomías municipales. Las normas legales se refieren no solamente al uso del suelo, sino a los aspectos relacionados con el territorio como el uso de los recursos naturales, ya sea para su explotación o para su protección.

Numerosos organismos nacionales se ocupan de un sinnúmero de actividades referentes a los recursos naturales como el INAMHI (Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología), para el recurso agua, las leyes que protegen los bosques naturales de las que se ocupa el INEFAN (Instituto Nacional de Forestería y Áreas Naturales). El bienestar y la cultura del pueblo, es decir, la calidad de vida de la población se mide por el cúmulo de satisfacciones que experimenta en su vida privada y con la comunidad.

La cultura de un pueblo es un conjunto de valores que han sido establecidos de manera sistemática en la memoria colectiva de la población y han sido aceptados por esa colectividad como signos obligatorios de pertenencia e identidad a ese pueblo.

Los términos «calidad de vida» son muy relativos, ya que estos se remiten al plano subjetivo y muy relacionado con la cultura del pueblo; por lo tanto, no es de sorprenderse que varíe de una sociedad a otra. Sin embargo, existen indicadores en el ámbito mundial en los que se expresa de manera clara y, en ocasiones, de manera cuantitativa, los niveles de la calidad de vida; por ejemplo, en cuanto a la cobertura de servicios básicos. Se habla también de niveles de pobreza y justamente de situaciones que se hallan en un nivel aceptable.

El cuidado del medio ambiente es entendido como la devoción que tiene el individuo y la colectividad de las condiciones biofísicas del territorio y de la conservación de los ecosistemas. Conservar no es únicamente no tocar un bien natural como un bosque, un humedal, una montaña, un lago, etc.; es también evitar su destrucción, mejorar sus condiciones de supervivencia y garantizar su gestión y estabilidad.

5. NIVELES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Se pueden considerar algunos niveles de ordenamiento según la extensión de las circunscripciones y también la profundidad y alcance del OT. Es difícil pensar en un OT internacional, pero podrían darse pautas generales y, sobre todo, restricciones de uso, preservación de monumentos o de formas de vida cultural que modifiquen de manera importante la vida de los pueblos. Existe un nivel internacional, cuando se refiere al ordenamiento realizado por un bloque de países asociados por políticas comunes o signatarios de convenios internacionales a los que un Estado se ha adherido. Este es el caso de las uniones de países como la Unión Europea que ha dictado un plan de OT europeo. La normativa para el desarrollo regional e internacional proviene de los acuerdos dictados por el conjunto de Estados que firman un protocolo en materia de uso de su territorio o protección del medio ambiente, de los recursos naturales etc., que luego se vuelven obligatorios para cada uno de los Estados. Estos acuerdos obligatorios por los tratados libremente aceptados entre países podrían relacionarse también con las exigencias modernas del mundo en cuanto se refiere a la conservación del medio natural reconocido en conferencias internacionales o al avance en la reflexión de principios éticos y filosóficos relacionados con los derechos humanos y la necesidad de preservar ciertas formas de vida o ciertos elementos excepcionales, así como otras exigencias nacidas de la peligrosidad que se origina como producto de su manipulación.

Nivel nacional: cuando abarca a todo un Estado y se somete al régimen establecido por las autoridades pertinentes como ministerios y organismos públicos de conservación. Existen normas emitidas con acuerdo ministerial que tienen objetivos nacionales como, por ejemplo, el aumento de la productividad en el ámbito nacional, los planes de salud o los planes y programas que rigen la educación primaria y secundaria o existen los planes nacionales de gobierno que siguen las normas constitucionales dictadas en los artículos 254 y 255 que disponen que el Sistema Nacional de Planificación se ocupe entre otros aspectos de la política territorial.

Es muy importante tomar en cuenta las orientaciones del Reglamento de Modernización del Estado en el que se puntualiza lo siguiente: «Cada entidad u organismo del sector público establecerá un programa de desconcentración y descentralización de competencias funciones y responsabilidades a sus órganos regionales o provinciales dependientes». La descentralización comprende también la creación de nuevas entidades que ejerzan funciones originalmente atribuidas al Gobierno central.

Nivel local: cuando se refiere a jurisdicciones menores, entre las cuales pueden tomarse en cuenta los municipios y otros organismos particulares de gestión ambiental, incluso, puede hablarse de niveles sectoriales o específicos como es el caso del OT con miras a enfrentar los peligros de la naturaleza como el volcanismo. En los tres primeros casos, el concepto es el mismo, varía solamente el ámbito y en los niveles superiores, nacional e internacional, el ordenamiento se manifiesta en relación con los ejes transversales de legalidad, cultura y ambiente como mandatos, políticas y orientaciones que, a su vez, están reforzados por organismos debidamente capacitados para hacer cumplir las disposiciones dictadas con miras al ordenamiento. Otros criterios para el OT están dados por la equidad, la participación comunitaria y las exigencias del medio natural. El OT es complejo por lo cual, tanto su marco teórico como sus métodos deben ser adaptados a cada circunstancia. Finalmente, hay que recordar que el OT es normativo y obligatorio.

6. ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLANIFICACIÓN

A pesar de tratarse de un concepto nuevo, el OT ha hecho progresos en los últimos años y ha despertado el interés de los poderes públicos; además, ha tenido también interpretaciones generales y, a veces, confusas que vamos a tratar de aclarar. Una de las interpretaciones ambiguas ha sido la confusión de los términos OT con planificación. Son dos actividades diferentes, pero entrelazadas muy íntimamente, probablemente porque el uno ha nacido de la otra o porque la planificación es más antigua que el OT, en todo caso, debemos distinguir de manera clara estas dos actividades que ahora caminan juntas y que tienen su papel específico. Podemos comenzar diciendo que el OT es un modelo de vida comunitaria, mientras la planificación es un conjunto de obras que tienden a un modelo de vida. Por otro lado, el OT es de carácter general y puede expresarse en forma doctrinal o como políticas que pueden ser observadas por los organismos de gestión, mientras la planificación es una propuesta concreta para realizar un proyecto con metas tangibles, con tiempos y financiamiento. A veces, la planificación puede realizarse al margen del OT debido a conveniencias políticas o de otra índole personal. El OT es un mandato general y obligatorio que obedece a un diseño global cuyo objeto es el desarrollo sustentable de la comunidad, mientras la planificación se expresa en proyectos específicos que pueden tener objetivos igualmente sectoriales.

El OT aparece como un conjunto de disposiciones alrededor de una filosofía de vida. No tiene tiempos cronológicos, sino que es un mandato que dura todo el tiempo. La planificación es un conjunto de obras concretas. Mientras el ordenamiento nace de una reflexión colectiva de la comunidad, la planificación se realiza en equipos más restringidos de técnicos y administrativos.

Por otra parte, el ordenamiento es un proceso de adecuación de la sociedad al territorio y viceversa, mientras la planificación es un programa de obras que nos

conducen a una finalidad determinada. El ordenamiento, aunque sea sectorial, siempre toma en cuenta el conjunto del territorio y la sociedad, mientras la planificación puede ser sectorial.

El ordenamiento es previo, la planificación es una consecuencia que se constituye en una herramienta para llevar a cabo el ordenamiento; en este contexto, primero es el ordenamiento, luego la planificación y ejecución. El ordenamiento se basa en una doctrina permanente, en cambio, la planificación puede ser modificada y dinámica. El ordenamiento puede ser reformulado, en tanto que la planificación puede ser ajustable y adaptable. El ordenamiento debe ser permanente, de tiempo indefinido, sin embargo, la planificación es cronológica y coyuntural.

Existe también el reordenamiento territorial que consiste en una revisión del ordenamiento existente con miras a ajustar los modelos de desarrollo anteriores a unos más actualizados en los que se toman en cuenta los grandes lineamientos del OT moderno. Para alcanzar las metas del reordenamiento se procede de la misma manera que con el ordenamiento.

7. ACTORES E INSTRUMENTOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

7.1. Las autoridades civiles

Las autoridades competentes están encargadas de elaborar y ejecutar el OT, es decir, que la ley les atribuye esta tarea. Las iniciativas particulares deben asociarse a las de la autoridad porque quien preside y lidera es la autoridad civil. Otra razón es que el bien común es el objetivo fundamental de la sociedad y sus autoridades deben emprenderlo de tal manera que el OT no favorezca a grupos o individuos particulares, sino a todo el conjunto.

En la legislación americana los países andinos como Chile, Bolivia, Colombia y Ecuador atribuyen esta competencia al Estado o a organismos estatales, sin descuidar el reconocimiento sectorial de estas competencias, principalmente, a los municipios. En otros tiempos existían organismos nacionales que se ocupaban del OT en todo el país. En Ecuador el CONAM y en Chile el CONAMO.

Rápidamente, se llegó a la conclusión de que los planes del OT no podían elaborarse de manera teórica para todo el país prescindiendo de las variantes locales, principalmente, de orden cultural, ya que era difícil adaptar a las circunstancias locales un mandato general que se refería a la praxis administrativa. Del mismo modo, el OT era pensado y elaborado por técnicos cuya mentalidad teórica disentía muchas veces con la manera pragmática de los administradores, o lo que es peor aún, contra la mentalidad de los individuos, por lo cual se creyó que el actor fundamental del OT era la misma comunidad. Esta se expresa de varias maneras, por ejemplo, mediante sus líderes, en la opinión pública, por medio de sus representantes, o directamente por el voto individual o por el consenso de sus asambleas.

Los compromisos adquiridos entre el OT y la Comunidad se convierten en mandatos y deben ser escrupulosamente observados. Sin embargo, al inicio del OT pueden ensayarse varios métodos para constatar cual es el que funciona mejor, todo esto puede ser aplicado *ad experimento* y si se presentasen cambios, se someterá nuevamente al conocimiento y consenso de la comunidad. En ocasiones ha sido de mucho provecho la constitución de comités de proyectos en las áreas campesinas en las que se ha visto una gran participación social.

De todos modos, el fortalecimiento de la organización social es indispensable para que la comunidad pueda pronunciarse adecuadamente. Es tan importante esta negociación con la sociedad, ya que no se trata solamente del éxito de la futura gestión de un territorio ni de las exigencias de los sistemas democráticos, sino que, además, esto refleja de manera inequívoca la voluntad de un pueblo para manejar su territorio.

La participación ciudadana debe ser real y efectiva. No solamente se debe pedir la aprobación de la comunidad, sino que es preciso que participe en el proceso en todas sus fases y de manera universal. Los talleres en los que aparecen las verdaderas aspiraciones de la comunidad son prácticas actuales que tienen mucho éxito para obtener los consensos. En estas discusiones estarán presentes los técnicos para poder explicar la viabilidad de las propuestas o los problemas que se pueden originar. Una vez realizadas estas mesas de discusión se pasará a formular propuestas concretas con la ayuda de los expertos. Finalmente, se entrará en mesas de negociación y concertación en las que se discutirá con los responsables de los grupos y se tomarán decisiones que permitan a las autoridades acelerar los plazos de ejecución de obras, las políticas, los planes y las estrategias para alcanzar el fin propuesto.

7.2. Los técnicos y su equipo

El OT es un proceso que debe ser dirigido de manera técnica por un grupo de personas que reciben este encargo de la autoridad. Los técnicos están capacitados para llevar a cabo la propuesta que será puesta en marcha por la autoridad. El equipo técnico deberá ser conformado por expertos en el OT, pero con la colaboración de técnicos de otras especialidades. Todos trabajarán de manera solidaria, pero coordinada, de modo que se conozcan las metas que se pretenden alcanzar con este estudio.

Se propone que inicialmente se conformen equipos de trabajo provisionales, convocados por la autoridad para la realización de un taller participativo con una previa explicación breve de lo que se propone el OT; y luego, en otro taller, se conforme un equipo con los responsables del OT, que tendrán un grupo asesor y que será convocado para el seguimiento y análisis del proceso del OT.

7.3. Instrumentos del ordenamiento territorial

Para realizar estas tareas, la autoridad tiene como instrumento fundamental la ley que es obligatoria y universal. Se parte del principio de que la ley es el instrumento del bien común y, por tanto, en cuanto al territorio, que es el principal bien humano, este debe regirse por la ley. Por ello, una buena codificación de las leyes que se refieren al territorio como circunscripciones administrativas o como recursos humanos que provengan de cualquier institución del Estado, es indispensable para el OT. Las autoridades legítimamente designadas se hallan capacitadas para la aplicación de las normas legales que rigen el OT. No deben olvidarse de incluir las sanciones aplicables a los infractores de la ley.

Las políticas del OT son propuestas globales o dictámenes solemnes que hace la autoridad en relación con un asunto de bien público, basada en principios éticos, técnicos y prácticos que lleven a la mejor calidad de vida de la población y a la conservación del medio ambiente. Existen políticas mundiales que se hallan expresadas en documentos oficiales e internacionales que reflejan una filosofía de la relación hombre-naturaleza. Estos documentos han sido elaborados sobre la base de una reflexión técnica o como el producto de un clamor generalizado de la sociedad en bien de la conservación del medio ambiente.

Existen también otras manifestaciones universales de científicos, de líderes sociales o de otros grupos representativos que expresan de diversos modos sus convicciones en relación con el manejo de la naturaleza. También pueden existir políticas nacionales y locales.

8. LAS CONSULTAS A LA POBLACIÓN

En la medida que la sociedad participe de manera representativa en las consultas y se mantenga permanentemente informada tendrá mayor éxito la gestión. Los talleres podrán ser frecuentes y se darán a conocer los resultados de manera sintética y clara en los documentos a los que nos referiremos posteriormente. Las decisiones que se originen como fruto de las concertaciones, serán expresadas en documentos sencillos y públicos con el fin de que sean ejecutadas en toda su extensión.

9. LAS INSTITUCIONES LOCALES QUE PARTICIPAN EN EL OT

No pueden ignorarse los grupos sociales o institucionales que existen en el lugar como juntas barriales, gremios y asociaciones de productores, comerciantes, hoteleros o asociaciones culturales. Las instituciones públicas y privadas dedicadas a los servicios públicos son grupos interesantes que deben participar activamente en el OT.

10. OBJETIVOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

10.1. Objetivo general

Con el OT se pretende iniciar un proceso de ocupación y adecuación del territorio que permita el bienestar humano sin dañar el equilibrio de la naturaleza de acuerdo con las disposiciones legales del lugar.

10.2. Objetivos específicos

1. Definir la relación sociedad-territorio. Esto significa inventariar el espacio de un territorio definido e identificar su uso real o potencial uso con la comunidad. Hay que llegar a definiciones prácticas y evitar las meras declaraciones retóricas. El uso y la propiedad, el valor de las áreas naturales o los espacios sin uso. No hay que dejar de lado los conflictos sociales o de otra índole. Aparentemente, el uso del suelo como el principal objeto del OT casi deja sin sentido a los otros objetivos, sin embargo, hay que tomar en cuenta que todas las piezas del aparato territorial ensambladas de manera coherente, permitirán una definición consolidada del territorio. Poseer un espacio no es solamente tener un título jurídico, sino ante todo, ser parte integrante de él.
2. Otro objetivo fundamental del OT es conocer los recursos naturales, su existencia, magnitud, riesgos y su conservación; de esta manera se podrá optimizar el aprovechamiento de los recursos naturales como suelos, aguas, minería etc. Los inventarios completos de los recursos deben ser objetivos. No podemos aceptar las simples sospechas o una existencia incierta.
3. Mejorar la calidad de vida de la población. Se hace ordenamiento con miras a poner las cosas al servicio del hombre, a favor de su bienestar y en búsqueda de su felicidad. El ser humano debe descubrir la naturaleza como su hábitat propio, por lo cual debe tener la capacidad de conocerlo y preservarlo. La calidad de vida está definida por las aspiraciones legítimas de la comunidad.
4. Corregir los desequilibrios sociales y ambientales. Efectivamente, el mundo no se halla organizado de manera apropiada en todas partes, siempre hay algo que mejorar, aun en las sociedades mejor organizadas. El OT tiene como fin específico restablecer el equilibrio perdido y para ello se requiere de una reflexión más profunda en la que se encuentren los medios para corregir esas iniquidades, de lo contrario, solo será una mera declaración retórica sin sentido y sin compromiso.
5. Coordinar los proyectos de organización y gestión territorial. La coordinación permite un trabajo armónico, cohesión en los objetivos y ahorro de recursos. En esto reencontramos como un auxiliar privilegiado a la planificación, que funge las veces de coordinador del OT.

6. Orientar a la sociedad y su territorio a un desarrollo sustentable. La sociedad debe ser dirigida permanentemente hacia un desarrollo sostenido, pero cuyos esfuerzos no dañen al hombre ni a la naturaleza, es decir, de características permanentes y sólidas que, por una parte, permitan la vida armónica de la sociedad, y de otra, ayuden a la naturaleza con su recuperación y a la conservación de sus valores primigenios.
7. Conocer los riesgos a los que está sometida la población y elaborar planes de contingencia; pero sería superfluo solamente conocerlos, sino se arbitran medidas concretas mediante la elaboración de planes de contingencia que eviten los desastres naturales o al menos mitiguen sus impactos. El OT permite corregir los problemas de asentamientos en lugares peligrosos mediante políticas de reocupación o planes de obras que eviten los desastres.

11. COMPETENCIAS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Los organismos encargados del OT son los organismos del Estado, principalmente, los municipios y otras jurisdicciones de carácter local, pero se puede también hablar de unidades territoriales más pequeñas de origen cultural como las tierras de comunidades indígenas.

Los gobiernos sectoriales: nos referimos a los gobiernos que engloban algunas unidades territoriales como los organismos de desarrollo regional en los que se hallan inmersos organismos locales municipales y provincias. ¿Quiere decir con esto que cada parcialidad, municipio o provincia debe tener su OT? De ninguna manera el OT es uno solo, al menos para un país, por lo cual conviene elaborar un marco conceptual y una planificación estratégica que permita unificar los criterios para una mejor marcha de las instituciones públicas y su desarrollo. De la misma manera, las orientaciones generales del OT de una nación no deben ser entendidas literalmente, ya que el OT es flexible y adaptable a las diversas circunstancias, por ello hablamos de la reflexión de un pueblo o de una comunidad. Esta reflexión, debidamente ilustrada con los lineamientos de un desarrollo técnico y amparado por la cultura del pueblo, dará las suficientes luces para iluminar el camino de un apropiado OT local.

12. ÁMBITO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El ordenamiento se relaciona, principalmente, con las grandes unidades territoriales; sin embargo, se puede emprender en ordenamientos de territorios menores en los casos que se respete la inserción del territorio en estudio dentro de la unidad mayor correspondiente. Esto implica que los lineamientos generales del OT no pueden ignorarse en el ámbito sectorial si el estudio es local, o si es el primer caso a escala regional o nacional. Se debe tomar en cuenta siempre el grado jerárquico superior en el que se halla la unidad, ya que los lugares existen de manera subordinada a los

ámbitos más generales y regionales. Serán de gran valor, en este sentido, las disposiciones emanadas a niveles superiores en cuanto a leyes, políticas y declaraciones sobre el OT.

Las circunscripciones territoriales a las que se refiere el OT no incluyen solamente las que reconoce legalmente la autoridad sectorial, sino las áreas que se hallan ocupadas por los grupos sociales, aunque a este hecho se designe como ilegal. En efecto, los municipios dentro de sus jurisdicciones tienen ocupaciones ilegales porque no tuvieron la autorización para lotizar o construir. Estos barrios que aparecen por hechos de ocupación, llamados invasiones, son ilegales desde el punto de vista de las autoridades. Sin embargo, el OT se refiere a ellos cuando dice que uno de sus objetivos específicos es el de conseguir una mayor equidad social. Estos espacios son considerados como enclaves, porque se hallan engastados de manera artificial en el conjunto, y deben ser tomados en cuenta justamente para remediar estas situaciones de anormalidad y darles carta de ciudadanía.

13. LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y SUS ESTRATEGIAS

Los planes del OT son instrumentos de conservación y ordenación de un territorio habitado por el hombre, y se basa en la reflexión de la sociedad y sus autoridades. En la actualidad, se considera que la participación de la comunidad o de la sociedad en las decisiones de la vida del pueblo más que un derecho democrático, ya que el poder radica en el pueblo, sino que se trata de un apoyo a la gobernabilidad. Las decisiones del pueblo deben materializarse en la realización de las obras.

14. TIPOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El OT puede realizarse con fines diversos, por lo cual puede ser de varios tipos. En realidad, el OT tiene los mismos fundamentos para cualquier territorio. Sin embargo, existen ciertas especificidades relacionadas con el método de trabajo según se trate de un OT urbano, rural, turístico, ordenamiento de las áreas naturales, bosques, humedales, desiertos, etc.

15. LOS ESTUDIOS

Los estudios generales sobre el OT serán dedicados al campo biofísico, ya que tanto la ciudad como el campo disponen de otros estudios más detallados a escala micro. Igualmente, existen estudios sobre cobertura básica en los archivos catastrales de los municipios. Conviene conocerlos, procesarlos e integrarlos con miras al OT. En relación con los estudios socio-económicos se debe poner mucho más cuidado debido a que esta es el área de mayor impacto en el espacio.

La temática urbana es muy compleja porque se estudia los flujos del transporte, los movimientos de población, los movimientos de capitales, de mercaderías y bienes generales, etc.; así como también se estudia las redes del comercio, comunicación de servicios, etc.

Respecto de la población, los estudios más importantes son los de distribución y densidades; la población económicamente activa (PEA), la cobertura de salud y educación, la vivienda y, especialmente, la movilidad social.

Otros estudios pueden relacionarse con rubros especializados del territorio en cuestión. Por ejemplo, el manejo de los desechos sólidos, de minas, transporte de sustancias contaminantes como el petróleo, etc. Estos estudios suelen realizarse como monografías especializadas.

Un plan consta de cinco fases. La etapa preliminar consta de diagnóstico y evaluaciones territoriales, prospectiva, implementación de estrategias e instrumentos y seguimiento.

1. Etapa preliminar: un plan de OT no se inicia repentinamente por decisión de las autoridades, sino que se requiere una etapa previa de estudios en la cual se analiza la factibilidad del proyecto, y para ello se toma en cuenta la capacidad técnica y económica de los organismos promotores, así como la decisión política de llevarla a cabo. En este sentido, es muy importante el grado de madurez cívica de una comunidad para emprender el OT. En efecto, si la comunidad no está preparada, conviene iniciar con una etapa previa de motivación y adoctrinamiento sobre el OT.

El actor fundamental del OT es la comunidad tal como hemos visto. Se entiende que así debe ser porque el OT es un acto cuya iniciativa se inicia en la comunidad, como una exigencia de vida y vuelve hacia ella en la reflexión de su realidad existencial como un acto racional de ordenamiento. Se conoce a profundidad el espacio donde vive la comunidad, su adaptación o marginación, su integración al medio o sus rupturas con el entorno, todo esto como vivencias hondamente sentidas.

Por otro lado, los errores en esta fase pueden ocurrir, por ejemplo, cuando se consiguen los medios económicos y se convoca a las consultoras para que presenten una propuesta de realizar el OT, o cuando se hace un plan de desarrollo territorial y se coloca como un apéndice entre otros objetivos el OT. En efecto, el OT debe nacer como una necesidad vital de la comunidad. Los lineamientos básicos del OT serán dados por el pueblo, que expresa de manera general cuáles son las pautas de organización que desea tener y cómo quiere vivir. Estas manifestaciones serán públicas y podrán condensarse en un conjunto de documentos básicos elaborados en las mesas de diálogo y en las reuniones con grupos representativos de la comunidad. No es lógico, por un lado, preguntar a la población cómo quiere vivir y, por otro, brindarle un modelo diferente y hasta contradictorio.

2. El diagnóstico: en el contexto del OT, el diagnóstico es un análisis técnico de la relación de una sociedad con su territorio, tomando en cuenta sus fortalezas y debilidades, sus oportunidades y amenazas. Análisis significa descomponer algo

en sus partes constitutivas, con el fin de saber cómo se relacionan unas con otras, qué adaptaciones han sufrido o qué deformaciones han padecido.

El OT trata de manera general la organización del espacio del área en estudio. Un diagnóstico no se refiere naturalmente al estudio universal y detallado de todos los aspectos de la geografía social, sino de los principales elementos que permitan conocer el estado general del área, su funcionamiento y sus más importantes tendencias, así como los problemas más acuciantes. En este sentido, el diagnóstico es el estado general de la sociedad y su espacio; y si hubiese indicios de problemas más complejos, habría que efectuar exámenes más detallados de la situación.

3. La evaluación es un balance que tiene que ver con el conocimiento de las potencialidades, restricciones y conflictos derivados de las condiciones biofísicas o del uso humano del suelo. Evaluar significa, ante todo, resaltar el valor de las cosas, pesarlas, compararlas y apreciarlas. La evaluación, al igual que el diagnóstico, se refiere a los recursos más sobresalientes que se manifiestan en el área, vale decir, que unos elementos tendrán mayor valor que otros.
4. La prospectiva es la ciencia que tiene por objeto el estudio de las causas técnicas, científicas, económicas y sociales que aceleran la evolución del mundo y la previsión de las situaciones que de ellas se derivan. Se trata de la parte más delicada del análisis después del diagnóstico y antes de la propuesta para lograr un OT. Un territorio es un ser viviente con dinámicas y vínculos con el exterior. Dentro del área podremos descubrir los agentes más profundos de la dinámica territorial y social. El cambio se presenta como una dinámica en sentido diferente, movido por agentes que actúan de manera benéfica o negativa. El geógrafo analiza estas situaciones técnicamente con el fin de descubrir la intensidad de los fenómenos y la dirección hacia donde van los resultados de esa dinámica.

Existe también una interacción de la sociedad con el medio natural en la que influyen otras situaciones que actúan de manera permanente o temporal y que permiten prever otros escenarios para el futuro.

5. La implementación y los instrumentos: esto se relaciona con la planificación estratégica de proyectos que lleva a cabo el OT. Las propuestas de ordenamiento, se relacionan con escenarios futuros, por lo cual se considera que la parte propositiva del OT forma parte de esta actividad. En este campo, se tiene puesta la mirada en la eficacia de las cosas que realizamos, por lo tanto, el OT debe demostrar la validez de nuestras propuestas. Para conseguir el objetivo del OT se requieren políticas, acciones y disposiciones de los organismos competentes. Todos los recursos con los que cuenta la sociedad se ponen en marcha, ya sean estos de carácter privado y más aún si son de carácter público. ¿Serán leyes, instituciones, recursos económicos o todo ello a la vez? Finalmente, depende del apoyo político que reciban estos planes, proyectos y propósitos, y de las fortalezas de los gobiernos locales.

6. El seguimiento: un proceso de OT sin seguimiento irá rápidamente camino de su ruina; por lo tanto, se necesitará la constitución de un equipo ejecutor bien estructurado, financiado y preparado para que lleve a cabo este proceso con etapas de evaluación y seguimiento permanente. En el seguimiento, se tomarán en cuenta las recomendaciones de la propuesta, pero, ante todo, las políticas, los reglamentos y las directrices señaladas en el plan. Además, recordemos que un proceso tiene una secuencia lógica aunque no tenga un desarrollo cronológico. Algunas estrategias establecidas para conseguir un aspecto preciso del OT pueden tener un tiempo determinado, pero cuando hablamos del OT en general nos referimos al proceso que tiene etapas o niveles que van desarrollándose como peldaños. Es muy importante asignarle tiempo a cada actividad para que los procesos evolucionen apropiadamente. Algunos proyectos urgentes deberán tener una capacitación acelerada, pero no por esta razón se dificultará el proceso. Por consiguiente, habrá que refrescar de manera habitual la mente de los actores involucrados para que las cosas marchen de manera inexorable, pero consolidando los procesos desencadenados.

En conclusión, es necesario señalar que no hay ciencia ni técnica que reemplace la creatividad de una comunidad convencida de su desarrollo, ni hay posibilidad de emprender un largo camino que quedará en la historia de los pueblos, si sus autoridades no descubren el valor de su liderazgo y la necesidad de su compromiso.

BIBLIOGRAFÍA

ARGÜELLO GUILLERMO, S.

1997 «Experiencia de la ciudad de Guayaquil en planificación urbana y microregional». Guayaquil (doc. policopiado).

BRUNET, R. y otros

1999 *Les mots de la Géographie*. Montpellier/París: RECLUS/ La documentation française.

INSTITUTO DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS

2002 *Tercer censo agropecuario. Resultados nacionales y provinciales*. Quito.

INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI

1996 *Guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial urbano, aplicable a ciudades*. Bogotá.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE ECUADOR

1999 *Compendio sobre legislación ecuatoriana agro-ambiental*. Tomo 1. Quito.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE DE BOLIVIA

1997 *Guía metodológica para la formulación de planes de ordenamiento territorial*. La Paz (doc. poligráfico).

MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA DE ECUADOR

1997 «El ordenamiento territorial en el Ecuador». Documento elaborado para el Encuentro Nacional sobre Ordenamiento Territorial y Vivienda (doc. poligrafiado).

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE ECUADOR

1997 «Zonificación ecológica económica-Región amazónica ecuatoriana» (doc. poligrafiado).

VILATUÁ GUARACA, H, S. FLORES y otros

1999 *Plan de manejo de la cuenca de Imbabocha*. Vol. I. Ministerio de Industria, Comercio e Integración de Ecuador.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

2002 *Elementos de análisis para establecer una propuesta de ordenamiento territorial en la cuenca del lago Imbabocha*. Quito: Proyecto PUCE-INSTRUCT.

SAA VEDAL, R, V. HERMOSILLA y A. ROVINA

2003 *Marco legal del ordenamiento territorial-Chile*. Santiago de Chile.