

Ordenación territorial y turismo en Latinoamérica: el caso peruano

Vicente Bielza de Ory*
Ricardo Bohl Pazos**

Abstract

The goals and standards of regional land planning, in its advanced stages of development in Europe, are being applied in Latin America in multiple ways in order to correct regional imbalances and better land use. Peru, like many other countries in the region, has unique characteristics that compel regional planning to be creatively applied given the limitations and needs. Moreover, while in many southern European countries tourism is now one of the dominant activities, in Latin America the situation is very different. Nonetheless, given the similarities between the objectives of land planning and the requirements of sustainable tourism, it is possible to say that tourism can play a major role in reinforcing territorial equilibrium; implementing processes and regional planning that rely on innovative ways of developing tourism.

Key words: *Regional planning, Tourism, Peru.*

Resumen

Los objetivos y criterios de Ordenación Territorial, en avanzado proceso de desarrollo en Europa, están siendo aplicados en Latinoamérica de manera diversa con el fin de corregir desequilibrios regionales y ordenar usos del suelo. El Perú, como muchos otros países de la región, tiene características que hacen que la Ordenación Territorial deba aplicarse de manera creativa dadas las limitaciones y necesidades existentes. Por otra parte, mientras que en países meridionales de Europa el turismo es hoy una de las actividades dominantes; en Latinoamérica la situación es muy distinta. A pesar de eso, y dadas las semejanzas que existen entre los objetivos de la

* Catedrático del Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio, Universidad de Zaragoza, España.

** Docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

ordenación territorial y los requerimientos del turismo sostenible, el turismo puede jugar un papel determinante, reforzando procesos de equilibrio territorial y la ordenación del territorio apoyándose en formas novedosas de desarrollo turístico.

Palabras clave: *ordenamiento territorial, turismo, Perú.*

La ordenación territorial: de Europa a América Latina

Después de un largo proceso con avances y estancamientos, se puede decir que la Ordenación Territorial (OT, en adelante) es una función pública bastante consolidada en los países europeos frente a lo que sucede en los latinoamericanos. Aunque en cada Estado europeo se entiende y aplica con matices algo diferentes, existe un cierto consenso con respecto a su definición y objetivos básicos ya expresados en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 en la que se contempla como el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector. El documento de la Estrategia Territorial Europea (ETE, en adelante), aprobado en Potsdam, 1999, recogió en su subtítulo ambos objetivos, destacando la nota de la sostenibilidad: “Desarrollo territorial equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea”.¹

Al analizar la ordenación territorial y el turismo en América Latina hemos de tener en cuenta que sobre las dos cuestiones se despliegan políticas muchas veces faltas de coordinación, como también ha sucedido con frecuencia en Europa. Desde el punto de vista de la OT, la política turística ha de considerarse como una política sectorial que como en conocidos casos europeos puede jugar un papel motriz en el territorio a modo de relocalizador de actividades y riqueza en el juego de los desequilibrios territoriales. Al mismo tiempo, la OT sostenible ha de proteger y valorizar los recursos naturales y culturales que utiliza la oferta turística, procurando que sean sostenibles y respondan al tercer subsistema a integrar en la planificación territorial según la ETE (ciudades, infraestructuras, espacios de protección). Otra consideración previa al intentar enfocar desde la Unión Europea la OT y el turismo en América Latina es tener en cuenta el diferente nivel de desarrollo económico-territorial de ambos espacios continentales. En el primero, sigue predominando el objetivo del nivel de vida sobre la calidad de vida. Calidad de vida unida a calidad ambiental, que implica poner en primer plano la sostenibilidad en el caso europeo; enfoque a veces cuestionado en América Latina, cuando para superar la situación de pobreza extrema se hace necesario el uso intenso de los recursos naturales, por lo que podría ser que la forma de desarrollo territorial más aconsejable para estos países menos desarrollados fuera la del *aménagement du territoire* francés de la

¹ Vid. Bielza, V., “Experiencias y replanteamientos de la Ordenación del Territorio en Europa”, *Rev. Geographicalia*, núm. 41.

primera época. Por otro lado, la ordenación territorial exige de un complicado y eficiente sistema administrativo, del que carecen muchos países sudamericanos.

Finalmente, mientras gran parte del proceso inicial de estructuración del territorio europeo estuvo ligado al desarrollo de la industria y actualmente el turismo cumple un papel similar en algunos Estados mediterráneos, el caso Latinoamericano nuevamente es muy diferente y otras actividades económicas dominan este proceso. A pesar de esto, se sabe que la actividad turística seguirá creciendo y que su desarrollo ordenado podría crear y afirmar procesos territoriales de interés económico y social. En el caso del Perú, como en otros Estados latinoamericanos, las actividades extractivas tienen un peso predominante a la hora de tomar decisiones territoriales debido a los altos ingresos que generan para el Estado en forma de inversiones en infraestructura productiva y de transportes, impuestos directos, creación de empleo y divisas por exportaciones. Este es el caso de la minería, que también provoca efectos no deseados como contaminación ambiental, conflictos sociales y su presencia a manera de enclave que interfiere con las economías locales. Aunque de otra forma, los efectos negativos empiezan a verse en algunos espacios turísticos y podrían ser más graves a medida que el turismo se desarrolle de manera orgánica o siguiendo algunos modelos, hoy criticados en el mundo desarrollado. Una pronta y eficaz ordenación territorial junto con la implantación de políticas territoriales en el sector podrían hacerle jugar un papel muy diferente y ayudar a equilibrar el territorio diversificando destinos, protegiendo y valorizando los recursos naturales y culturales y proponiendo un desarrollo equilibrado y sostenible de su territorio.

La ordenación del territorio en América Latina

Los países latinoamericanos, históricamente influidos por los procesos norteamericanos y europeos, han procurado aplicar sus modelos ordenadores de desarrollo con la esperanza de alcanzar los mismos niveles de éxito. Muchas veces las distintas realidades hacen inaplicables estos modelos o no han tenido el final deseado.

En su intento de incorporar la Ordenación Territorial a sus propias realidades, en Latinoamérica también se han desarrollado nuevas formas de entenderla y aplicarla, haciendo énfasis en determinados aspectos, según el propio proceso que la planificación ha tenido en cada país.²

Las características políticas, administrativas, tecnológicas, sociales y económicas de los países latinoamericanos ofrecen serios retos para su aplicación. El desprestigio y debilitamiento de la actividad política en algunos países ha provocado que líderes políticos o técnicos cobren excesiva importancia, con lo que la partici-

² Marisis Cabeza, Ángel, "Ordenación del Territorio en América Latina", *Scripta Nova*, vol. VI, núm. 125, Barcelona, 2002.

pación social ha sido muy limitada, como ocurrió en la primera etapa europea y norteamericana. La administración tiene poca experiencia en planificación y mucha en responder a situaciones de emergencia constante en las que los horizontes de planificación son cortos. Es conocido que las instituciones coordinan poco entre ellas debido a celos y a la carencia de mecanismos que obliguen a intercambiar información y a tomar decisiones concertadas. Tampoco es raro que esto suceda en el interior de una misma institución, a lo que hay que añadir la escasez de funcionariado y su falta de estabilidad laboral por los cambios inherentes a cada nueva elección política.

La tecnología que permite registrar, analizar e intercambiar información llega solo a algunos niveles del sector público, haciendo que la información sea parcial y poco actualizada. La injusta estructura social permite que algunos grupos tengan situaciones ventajosas en la toma de decisiones en detrimento del bien común. Latinoamérica es altamente dependiente de la cooperación internacional que financia proyectos de desarrollo que muchas veces tienen gran impacto en las dinámicas territoriales. Finalmente, la escasez de recursos económicos obliga a concentrarse en resolver problemas urgentes y cuestionarse si es mejor concentrar esfuerzos en desarrollar zonas y actividades que luego permitan el efecto *spray*, o repartir los gastos por igual, lo que parece poco efectivo.

A pesar de todas estas dificultades, la mayor parte de los Estados latinoamericanos han entrado en ordenar su territorio con el objetivo primero de superar la pobreza y vencer los desequilibrios socioeconómicos,³ para después abordar los caminos de la sostenibilidad. Este proceso se inicia en la década de los años cuarenta cuando, siguiendo el modelo norteamericano del Tennessee Valley del decenio anterior, se invierte en desarrollar valles que permitan despegar economías y organizar áreas concretas. En la década de los años cincuenta, el rápido crecimiento de las capitales, por un intenso proceso de migración del campo a la ciudad, obliga a una planificación urbana más allá de las actuaciones concretas en la ciudad, a modo de la ordenación territorial que cual *longa manus* del urbanismo tuvo lugar en Inglaterra en la primera década del siglo XX o en Norteamérica en la segunda. La década de los años sesenta contempla la elaboración de planes de desarrollo sectorial, muchos de ellos aplicados parcialmente. La política de polos de desarrollo aparece en algunos Estados a imitación del modelo francés.

Es terminando la década de los años setenta cuando las preocupaciones ambientales llegan a la planificación desde el concepto de *ecodesarrollo*, pero no será hasta la Conferencia de Río del 92 cuando se hable de desarrollo sostenible y los planes territoriales lo expliciten dentro de sus objetivos. Es entonces, en la década de los

³ Salinas Chávez, Eduardo, "El papel de la geografía en la ordenación del territorio en una América Latina globalizada", IX Coloquio Internacional de Geocrítica, Porto Alegre, 2007.

noventa, tras la recuperación de la prospectiva territorial en los Estados europeos cuando los principios de Ordenación Territorial son también asumidos por los Estados latinoamericanos, que incluso en algunos casos llegan a diseñar sus planes y estrategias. De hecho, la Cumbre de Río establece como uno de los objetivos comunes para la región la ordenación del territorio junto con la erradicación de la pobreza, entre otros.⁴ Desde la década de los años noventa es posible encontrar planes medioambientales, urbanos, regionales y de descentralización, componentes indispensables de la ordenación del territorio. En los primeros años del actual milenio se generalizan los planes, estrategias y leyes de Ordenación Territorial que tratan el territorio de manera integral haciendo énfasis en la planificación física, la localización de actividades productivas e infraestructuras, el uso sostenible de recursos naturales y la equidad en el desarrollo regional. Actualmente, la estabilidad económica y política en el continente ha permitido llevar los objetivos de la ordenación territorial a una escala que sobrepasa los límites nacionales y después de años de negociaciones bilaterales, de bloque y continentales se ha optado por apostar por un proyecto regional de tipo sectorial que permita a diferentes países tener metas comunes y concretas con un impacto decisivo en la Ordenación Territorial, tanto de la región supra-estatal como en el interior de los países.

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) es un gran esfuerzo regional de las autoridades responsables de la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones de doce países suramericanos que buscan promover el desarrollo de la infraestructura bajo una visión regional, procurando la integración física de los países de Sudamérica y el logro de un patrón de desarrollo territorial equitativo y sostenible, del mismo modo que la ETE europea de 1999. El proyecto ha requerido de una reflexión individual y conjunta de los países de la región y ha llevado a determinar 10 ejes de integración y desarrollo que obliga a coordinar procesos sectoriales en aras de una integración física sudamericana. El proyecto se apoya en el desarrollo de acciones sectoriales de integración como instrumentos de financiamiento, integración energética, pasos de frontera, tecnología, información y comunicaciones, transporte aéreo, transporte marítimo, y transporte multimodal.⁵ El impacto en el interior de los países es tan grande como las expectativas que se generan con respecto a los beneficios que tendrían en el desarrollo local a lo largo de los ejes de integración, concretamente en sectores como el comercio, la industria y el turismo, lo mismo que en la macroeconomía. Este proyecto exige que cada país acelere procesos de planificación y ejecución internos haciendo que la ordenación territorial tenga cada vez una mayor atención por parte de los diferentes actores del desarrollo. Pero si bien el interés y los esfuerzos están

⁴ Marisis Cabeza, Ángel, “Ordenación del Territorio en América Latina”, *Scripta Nova*, vol. VI, núm. 125, Barcelona, 2002.

⁵ <www.iirsa.org>.

en marcha, es necesario estudiar las peculiaridades que cada país tiene para poder hacer que la ordenación territorial corresponda a las diferentes realidades y responda a las necesidades de desarrollo en las diferentes escalas. En este sentido, la ordenación territorial tiene algunos retos que superar, dado que una de las características comunes es la inexistencia de información detallada acerca de las características del propio territorio a ordenar.

Turismo y territorio en América Latina

El turismo por su parte, es una actividad que también ha tenido un gran éxito en países desarrollados y que en Sudamérica despierta el interés de gobiernos y empresas privadas que confían que el incremento en las llegadas de turistas deje divisas, cree empleo y dinamice economías. Aunque la relación entre turismo y territorio parece obvia, una rápida mirada a planes de desarrollo turístico permite afirmar que normalmente no es así. Por lo general, para el sector turístico el territorio es solo el marco paisajístico del destino turístico, una imagen mental o el espacio en el que ocurren actividades propiamente turísticas como el hecho de hospedarse, adquirir un bien o visitar uno o más atractivos turísticos puntuales. Esta visión hace poco por integrar la actividad turística a dinámicas regionales, ambientales, económicas o sociales, de manera que el beneficio de este encuentro sea el máximo para ambas partes (visitante y espacio anfitrión).

Desde hace pocos años y a partir del planeamiento estratégico, se aprecian intentos por valorar el territorio como una identidad propia y compleja que debe ser competitiva, con el fin de provocar un desarrollo sostenible que integre y armonice las actividades turísticas y las locales, considerándolo una unidad de planificación territorial. Eventualmente, la política turística latinoamericana ha decidido no solo alentar el desarrollo de la actividad turística, sino también orientarlo a través de proyectos participativos, inversiones en proyectos novedosos, normas que exigen prácticas sostenibles, etc. Todavía está en cuestión la forma de hacer que esta intervención sea pluri-sectorial y cumpla con los requisitos de la ordenación territorial.⁶ Por otra parte, existe en Latinoamérica un enorme interés en el turismo receptivo, y concretamente, por recibir turistas de países industrializados o desarrollados. Ya sea por el ingreso de divisas que representa para el Estado, el alto gasto que cada turista extranjero realiza debido a los altos estándares que muchas veces requiere, o simplemente a una baja autoestima, el turista interno y el propio turista latinoamericano son vistos con menor interés por el sector, a pesar de que en muchos casos superan en número al primer grupo y que

⁶ Fernández Tabales, Alfonso, "Turismo y ordenación del territorio", *Quaderns de Política Económica. Revista electrónica*, 2a. época, vol. 7, Valencia, 2004.

además tienen una mayor tasa de retorno. Existen también diferencias interesantes en el comportamiento territorial entre turistas extranjeros y nacionales. Mientras que los primeros se concentran en unos pocos destinos atractivos y tienden a viajar por vía aérea debido a las largas distancias, los turistas segundos se reparten mejor por el territorio y tienden a hacer uso de las vías terrestres. El desarrollo de un turismo sostenible, ya sea rural o urbano, tiene requerimientos que lo hacen idóneo para incorporar sus demandas dentro de la Ordenación Territorial. El desarrollo de infraestructuras respetuosas con el medio ambiente, los servicios turísticos y locales (asociados a actividades cotidianas, culturales y recreativas), la capacitación laboral y el acceso a un mercado que consume productos locales y que estimula la producción deberán ser acordes con las dinámicas espaciales en todas sus escalas. Por otro lado, el turismo interno y regional permiten el crecimiento personal además de reforzar vínculos sociales y territoriales.

La planificación en el Perú

El Perú, como muchos países vecinos, tiene una historia de avances y retrocesos tanto en planificación territorial como en turismo. En las décadas de los años cuarenta y cincuenta se hicieron esfuerzos por planificar el desarrollo del país y del turismo. Uno de los primeros esfuerzos de Ordenación Territorial fue el de la Corporación del Santa (ubicado en el valle del río Santa), creada en 1943 y que construyó presas en la cuenca media para la producción hidroeléctrica del Cañón del Pato, realizó estudios de los glaciares en la parte alta, y creó la primera planta siderúrgica del Perú en el puerto marítimo de Chimbote. De esta forma se trataba de ordenar diferentes elementos en una misma cuenca.

El Instituto Nacional de Planificación (INP), creado en 1962, elaboró planes nacionales de desarrollo con componentes sectoriales para el corto (1 y 3 años), medio (5 años) y largo plazo (15 años). Era un tipo de planificación vertical o en cascada elaborado por tecnócratas sin intervención alguna de la población civil, de modo similar a como ocurría en aquella década en los planes de desarrollo españoles y, en general, en los europeos. Los planes contenían objetivos, políticas, estrategias, y acciones concretas. Cuando en 1992 el INP fue desactivado, se perdió una experiencia y tradición importantísimas, que hoy el Estado intenta recuperar con cursos y seminarios de capacitación para funcionarios regionales y municipales. Los planes nacionales de desarrollo se retomaron tímidamente en los primeros años del 2000.

Aunque actualmente no existe un plan de ordenación territorial nacional, son varias las instituciones involucradas directamente con esta actividad, entre las que podemos citar, como más importantes, las siguientes:

- Consejo Nacional del Ambiente, CONAM (hoy Ministerio del Ambiente).
- Instituto Nacional de Recursos Naturales INRENA (hoy Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas, SERNANP)
- Ministerio de Vivienda y Construcción
- Presidencia del Consejo de Ministros, PCM
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones, MTC

Entre 1984 y 2005 dichos organismos en diversos dispositivos legales hicieron referencia al concepto de ordenación territorial, utilizando varios términos cercanos, como el de acondicionamiento territorial (traducción directa del *aménagement* francés) mencionado en la Ley de Bases de la Descentralización. También podemos encontrar algunos componentes de ordenamiento territorial en disposiciones del Ministerio de Vivienda (DS núm. 027-2003). Los conceptos de ordenamiento ambiental y territorial se exponen en la Ley de Conservación y Aprovechamiento de biodiversidad; el de ordenamiento ambiental en la Ley del CONAM y en la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales. La expresión más acorde con la española ordenación del territorio es la de Ordenamiento Territorial, que recogen la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de los Gobiernos Locales; y Ordenamiento Territorial Ambiental en el D.S. núm. 045-2001 de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

En el 2005, dicha Presidencia (PCM), como institución encargada de coordinar y articular la formulación y aplicación de la Política General de Gobierno, así como de diseñar y conducir las políticas multisectoriales, definió el Ordenamiento Ambiental del Territorio en el reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental - DS núm. 008-2005-PCM que luego se consolidó en la Ley General del Ambiente (Ley núm. 28611, artículo 19º), definiéndolo como “...un instrumento que forma parte de la política de Ordenamiento Territorial...un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condiciona la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio”.

En el 2005 se aprobaron los lineamientos de política de ordenamiento territorial que están orientados a lograr los siguientes objetivos:⁷

- a) Promover y facilitar el uso sostenible de los recursos naturales y la diversidad biológica, la ocupación ordenada del territorio en concordancia con las características y potencialidades de los ecosistemas, la conservación del ambiente, la preservación del patrimonio cultural y el bienestar de la población.

⁷ Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), “Lineamientos de política de ordenamiento territorial”, documento de trabajo aprobado por el Subcomité de Ordenación Territorial, Lima, 2005.

- b) Desarrollar de manera equilibrada y competitiva el territorio nacional con participación de los agentes regionales y locales (regulando el crecimiento de ciudades), y a través de una adecuada planificación del territorio con énfasis en la infraestructura económica y social, el desarrollo de los asentamientos poblacionales y de las actividades productivas.
- c) Prevenir y corregir la localización de infraestructura económica, social y actividades productivas y de asentamientos humanos en áreas con riesgos (identificando las condiciones de vulnerabilidad, inestabilidad física y sensibilidad, biológica).
- d) Coadyuvar a revertir los procesos de exclusión territorial y de pobreza, fortaleciendo y facilitando un desarrollo regional armónico.
- e) Revertir los procesos de deterioro de los ecosistemas y usos no sostenibles del territorio y de los recursos naturales.

Los objetivos denotan la influencia de los documentos europeos al principio reseñados, es decir, la Carta Europea del 83 y la ETE de 1998. Un rápido análisis evidencia la necesidad de contar con información precisa de cada territorio con el fin de responder al crecimiento económico y poblacional de manera sostenible y territorialmente equilibrada, pero para cumplir con estos objetivos se hace necesario un estado altamente eficiente que además sea capaz de coordinar con el sector privado y establecer mecanismos democráticos de participación social. Las competencias administrativas en el Perú están delimitadas territorialmente y se advierte un paralelismo con la planificación en cascada acostumbrada en los Estados europeos. El cuadro también hace patente la necesidad que tienen los gobiernos locales de contar con equipos expertos en temas territoriales, capaces no solo de hacer diagnósticos y planes, sino también de integrar las visiones de los diferentes sectores.

Otros problemas que se hacen necesario resolver son la definición de límites (solo el 4% de las regiones, el 3% de las provincias y el 12% de los distritos tienen sus límites precisos) y la ausencia de población suficiente para llegar a la población mínima requerida que define la Ley núm. 27795 de Demarcación y Organización Territorial (841 distritos).⁸

Los Lineamientos de Política de Ordenación Territorial establecen que los dos componentes principales de los planes de ordenamiento territorial son el plan de uso del territorio y el plan de ocupación del territorio, ambos sobre la base de la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) que cuenta con un reglamento aprobado en 2004. Actualmente solo algunas pocas regiones cuentan con un plan de ordenación territorial o una zonificación ecológica económica. Los estudios de zonificación ecológica y económica deberán ser ejecutados en tres escalas (macro para el país,

⁸ Prodescentralización (PRODES), "Demarcación y Organización Territorial", Lima, 2007.

meso para regiones y micro para los ámbitos locales) y entre los criterios para su definición están los productivos, ecológicos, histórico-culturales, de vulnerabilidad, de conflictos de uso y aptitud urbana.⁹ Las ZEE podrían considerarse un mapa de aptitud de usos de suelo que a su vez regularía su uso. Un escollo para abordar una adecuada ordenación territorial es la ausencia de información estandarizada, al detalle y actualizada a nivel nacional. Diferentes esfuerzos institucionales han quedado truncados, como el proyecto Perú Digital, que en la década de los años noventa intentó crear un Sistema de Información Geográfico a nivel nacional que pudiese ser empleado por todas las instituciones del Estado. Problemas de coordinación y de transmisión de la información que se producían por diferentes organismos hicieron que el proyecto quedara inconcluso.

<i>Escala</i>	<i>Unidades</i>	<i>Tipo de planificación territorial</i>
País	1	Lineamientos de Ordenación Territorial
Región	25	Plan de Ordenación Territorial
Provincia	194	Plan de Acondicionamiento Territorial
Distrito	1,821	Plan de Desarrollo Urbano

Actualmente el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) busca algo parecido al pretender integrar información ambiental de instituciones estatales y privadas en dependencia del Consejo Nacional del Ambiente. El Instituto Geográfico del Perú, por su parte, también tiene el proyecto “Infraestructura de Datos Espaciales del Perú” (IDEP) de información georreferenciada de cobertura nacional. El proyecto cuenta básicamente con información levantada por el propio instituto, información a veces desactualizada y a una escala máxima de 1:100,000 a nivel nacional. En este caso existe una duplicidad de esfuerzos, antes que una complementariedad. El Instituto Nacional de Estadística, se encarga de realizar censos y encuestas nacionales. Aunque existe información censal hasta el nivel de distrito, no existe información a nivel de centro poblado lo que dificulta los análisis del sistema urbano. El Sistema Nacional de Áreas Protegidas protege un total de 74 áreas clasificadas en 9 categorías lo que representa el 14% de la superficie total del país. Se han elaborado algunos planes de manejo para las áreas de mayor interés y uso. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha empezado un agresivo programa para mejorar la accesibilidad (solo el 14% de los caminos están asfaltados) apoyándose en los ejes continentales según la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

Por otra parte, en la actualidad, la estabilidad política, equilibrio fiscal y crecimiento económico que vive el país está permitiendo que el Estado invierta en pro-

⁹ Presidencia del Consejo de Ministros. Decreto Supremo núm. 087-2004-PCM.

gramas de desarrollo sectoriales. Un programa que cabe resaltar es el que promueve el Ministerio de Vivienda “Programa de Mejoramiento Integral de Vivienda y Pueblos Rurales”, así como los que estimulan la participación de la población como “Mi Pueblo” y “Mi barrio”. Todos destinados a apoyar iniciativas de mejoramiento y conservación del patrimonio urbano.

La estructura territorial peruana

El Perú cuenta con una superficie de 1'285,215km², equivalente a la superficie de España, Francia y la mitad de Alemania juntos. Se calcula que en este vasto territorio la capital, Lima, concentra unos 8 millones de habitantes de los 28 millones que tiene el país, revelando una acusada macrocefalia, como en otros Estados de la región. Para el censo de 1993, solo dos ciudades, además de Lima, sobrepasaban los 500,000 habitantes, una al Norte y otra al Sur, mientras que algunas capitales regionales no alcanzaban a los 50,000 habitantes. En general, el patrón de asentamiento ha llevado a un crecimiento de las ciudades costeñas debido a intensos procesos migratorios. Los valles costeños, serranos y amazónicos están altamente poblados con arreglo a un modelo de asentamiento disperso.

La organización territorial del país se caracteriza por un eje costero claramente consolidado con ciudades articuladas por la carretera asfaltada más importante del país, la Panamericana. La sierra en cambio, aunque tiene una dinámica comercial intensa, se articula con la costa por valles transversales que bajan hacia la costa y que en muchos casos se convierten en carreteras que drenan recursos naturales y humanos. Importantes ciudades andinas articulan espacios regionales y en el sur del país carreteras asfaltadas crean un circuito que conecta tres importantes capitales regionales de la sierra sur (Arequipa, Cusco y Puno). En el norte, en cambio, existen solo carreteras asfaltadas que conectan capitales regionales con el eje costero. La selva es un espacio aún aislado, en el que el río Amazonas y sus afluentes tienen un papel estructurador, conectando pequeñas ciudades amazónicas, entre las que destaca Iquitos, la antigua capital peruana del caucho.

La estructura territorial privilegia el eje costero con una sierra relativamente articulada, mientras que la selva sigue siendo un espacio por conquistar bajo formas respetuosas con el medio ambiente y las identidades locales. Las áreas de influencia teóricas obtenidas a partir del sistema de ciudades y de la accesibilidad vial, denota regiones inconexas. Se puede afirmar que la macrocéfala concentración de población en la capital ha dejado al resto del país en una situación de desventaja, ahondada, por la carencia de infraestructuras básicas. Por ello hay una demanda de OT análoga a la expresada por Gravier en 1947 en Francia al denunciar la antinomia París y el desierto francés y que ayudó a desencadenar *l'aménagement* en dicho país; sin embargo, Perú dista mucho del nivel industrial de la Francia de entonces.

El desarrollo de la actividad turística en el Perú

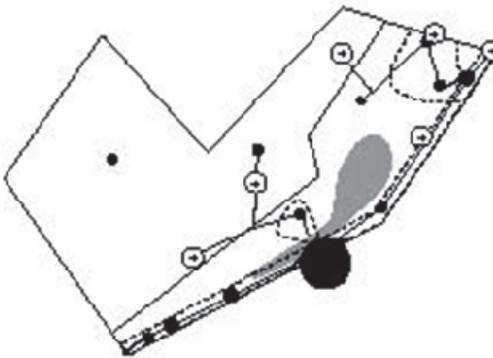
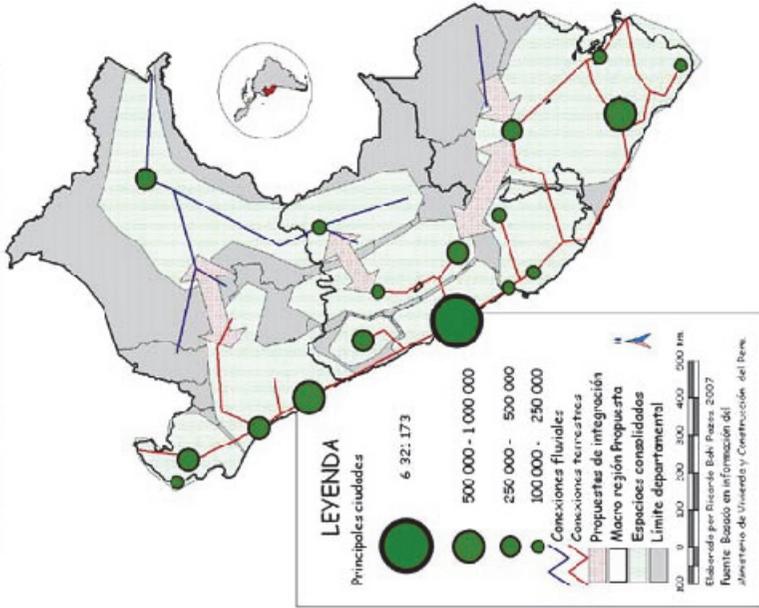
El turismo, atraído por los recursos naturales y culturales, fue impulsado desde 1942 cuando el Estado creó la Compañía Hotelera del Perú, encargada de construir, equipar y administrar hoteles en las principales ciudades del país, junto con una escuela de estudios turísticos. En la década de los años sesenta se elabora el primer Plan de Turismo con objetivos, políticas y acciones estableciéndolo como un nuevo sector. En el año 1998 el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio Internacional publicó el Plan Nacional de Desarrollo Turístico elaborado por la Cooperación Japonesa (JICA). Con la Cooperación Española, en 2001, se elaboró un Inventario de los recursos naturales del Perú; proyecto que quedó inconcluso por falta de fondos una vez que la fase de colaboración fue concluida. Desde el año 2002 Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECI) tiene el proyecto de *Fortalecimiento Integral del Turismo en el Perú* que concentró sus esfuerzos en el Norte del país y en acciones relacionadas con el desarrollo de identidad y conciencia turística, y el fortalecimiento de la gestión municipal. Actualmente ha devenido en el proyecto “Desarrollo y Fortalecimiento del Turismo Rural Comunitario en el Perú”.

La actividad turística en el Perú depende del Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR). El viceministerio de turismo es una oficina básicamente normativa, aunque también es responsable de analizar los determinantes del comportamiento turístico, fomentar la inversión turística; mejorar la calidad de los servicios; promocionar la inversión en turismo; proteger al turista; y generar conciencia turística en la población, diversificar la oferta de productos turísticos en armonía con los principios del turismo sostenible y fomentar capacitación constante de los prestadores de servicios turísticos a nivel nacional¹⁰. El MINCETUR ha creado 11 Comités Consultivos como órganos de coordinación con el sector privado y cada una de las 24 Regiones tiene oficinas descentralizadas que cumplen con las mismas funciones dependientes del MINCETUR que se encargan de recoger información estadística, evaluar los establecimientos y aplicar la normativa del ministerio.

Desde el año 2005 se está elaborando el Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR) a partir de talleres participativos con asociaciones, operadores, y direcciones regionales y las poblaciones. Los resultados se han validado y el plan se encuentra en la etapa de difusión. Se han creado tres macro regiones turísticas y se ha hecho énfasis en el establecimiento de rutas y circuitos turísticos. Lamentablemente no existe un inventario completo de los recursos turísticos ni de su estado.

El Plan Estratégico Nacional de Turismo ha establecido tres macro regiones turísticas y un mapa de rutas y circuitos turísticos. El mapa evidencia una visión simple e incompleta del territorio, prioriza las necesidades del turismo receptivo y está lejos de buscar un equilibrio territorial. Dos son los organismos del Estado

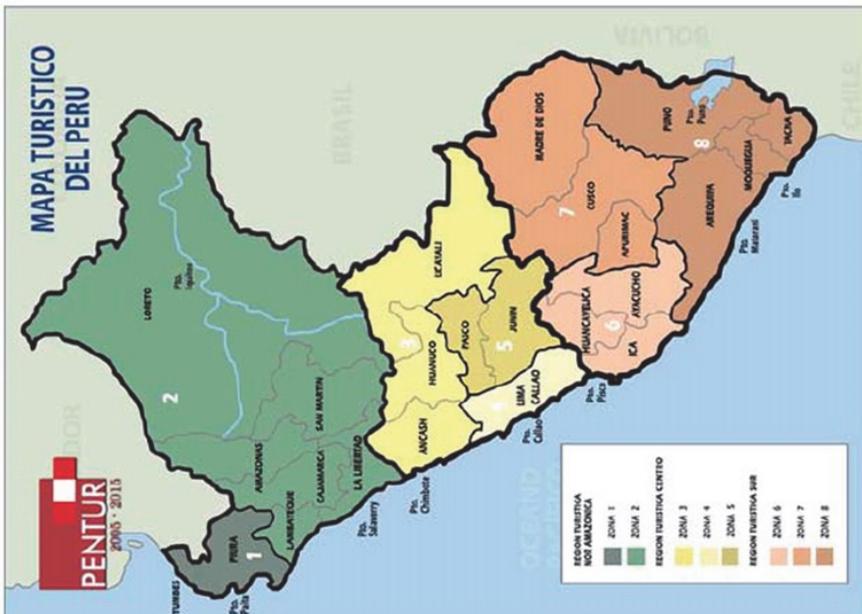
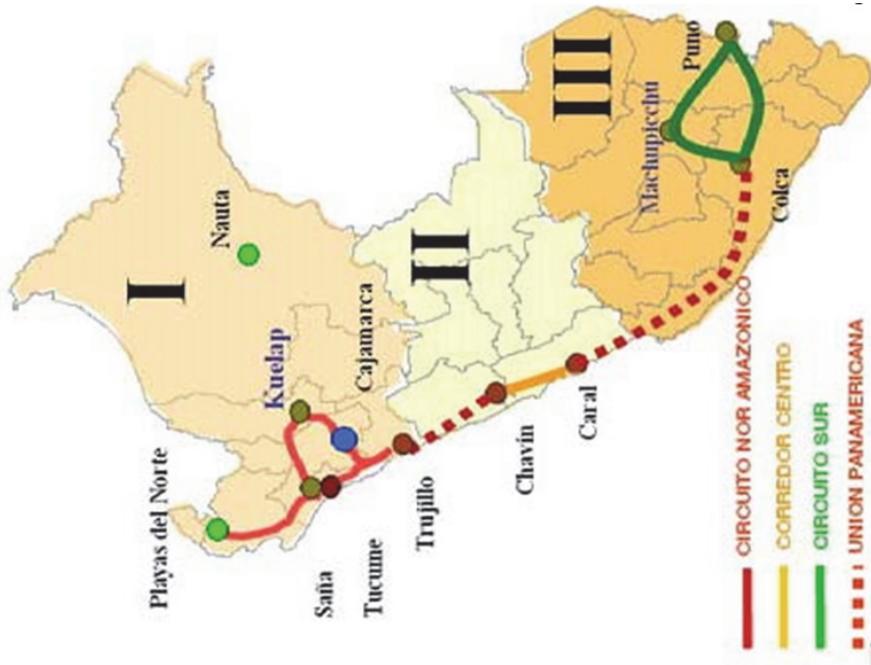
PERÚ: PRINCIPALES CENTROS URBANOS, ÁREAS DE INFLUENCIA Y PROPUESTA DE ESTRUCTURACIÓN DE ESPACIOS. 2006



ESTRUCTURACION A FINALES DEL SIGLO XX

- La población y las actividades se han concentrado en Lima
- Muchas áreas apenas mantienen su población o hasta se des-pueblan
- En los ejes de desarrollo la población crece en las ciudades; hay mayor difusión de los servicios que en el resto del país
- Algunas áreas aún poco ocupadas tienen un fuerte dinamismo poblacional y económico

© INEI - ORSTOM



encargados de los principales recursos turísticos. El Instituto Nacional de Cultura (INC) que depende del Ministerio de Educación y es responsable de formular y ejecutar las políticas y estrategias del Estado en materia de desarrollo cultural, defensa, conservación, difusión e investigación del Patrimonio Cultural de la Nación. El INC no cuenta con una base completa de los recursos culturales del país. El Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), depende del Ministerio de Agricultura, y está encargado de realizar las acciones necesarias para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, tutelar la conservación de la gestión sostenible del medio ambiente rural y la biodiversidad silvestre. El Sistema Nacional de Áreas Protegidas depende del INRENA.

En el año 2006, el Perú recibió 1'634,000 turistas extranjeros y se espera que para el año 2015 se reciban 3'000,000, mientras que se calcula que en un fin de semana largo, más de 2'000,000 de turistas nacionales hacen desplazamientos en el interior el país. Existe una fuerte concentración de turistas internacionales en el circuito sur y sobre todo en la ciudad de Cusco y Machu Picchu, mientras que los turistas nacionales tienden a diversificar sus destinos.

Turismo y ordenación territorial en el Perú

El Viceministerio tiene algunos programas con clara incidencia territorial, como el Plan COPESCO, cuyo objetivo es formular, evaluar, coordinar, ejecutar y supervisar proyectos de inversión pública de desarrollo turístico a nivel nacional, y prestar apoyo técnico especializado para la ejecución de proyectos de inversión turística a los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades públicas. Desde hace unos años ejecuta proyectos relacionados con reordenamiento y rehabilitación de centros urbanos, puesta en valor de recursos turísticos, construcción de embarcaderos, señalización turística, etc.

El Proyecto de Rehabilitación y Reordenamiento del Valle del Vilcanota contiene el principal recurso turístico del país, Machu Picchu, e involucra siete municipios (unos 100,000 habitantes), con un costo de casi siete millones de euros, busca la preservación cultural, el desarrollo turístico y de la infraestructura urbana, la protección ambiental y el desarrollo social y económico local. Este proyecto podría ser considerado piloto en el país y de gran interés debido al rápido deterioro ambiental y cultural que sufre el valle, al crecimiento orgánico de sus centros poblados, al desarrollo de actividades económicas y a la importancia de sus manifestaciones culturales. El objetivo de ordenar este espacio es, por un lado, el ofrecer las condiciones para que el turismo pueda desarrollarse a lo largo de todo el valle, disminuyendo la presión del turista en unos pocos lugares y distribuir más equitativamente los beneficios del turismo, mientras se mantiene la calidad del paisaje y se recuperan centros urbanos.

Otro proyecto interesante por sus implicaciones sociales es el proyecto Playa Hermosa, en una extensión de 1,000 hectáreas, que se inició como el modelo balear y que debido a la presión de la población local, de algunas ONGs, de los medios y de la sociedad en su conjunto, dista mucho de la propuesta inicial, que tenía previsto construir 19 hoteles con 1,815 habitaciones, una zona de yates, un malecón, una cancha de golf, restaurantes temáticos y centros comerciales. El nuevo plan contempla el uso de solo 69 hectáreas de propiedad del Estado y de la Municipalidad Provincial, que se destinarían a la construcción de pequeños albergues y hostales, orientados a la explotación del turismo regional y al turista ecuatoriano. A pesar de que el proyecto modificado estaba programado para empezar en el año 2001, aún no está claro si se ejecutará con arreglo al mismo o si sufrirá nuevos cambios.

Otra oficina con repercusión en la ordenación territorial, aunque indirecta, es la Comisión de Promoción del Perú (PromPerú) que tiene como misión la promoción del producto e imagen turística del Perú. Ésta oficina, altamente eficaz, está en constante conflicto con el Viceministerio de Turismo, debido a que, al ser creado como ente autónomo y con el fin de promover la imagen del Perú, cuenta con recursos que el Ministerio no posee. Recientemente PromPerú ha sido fusionado con la Agencia de Promoción de la Exportación PROMPEX. Sus actividades afectan directamente a la actividad turística al estar encargada de la promoción de los destinos para el mercado interno y externo. Con este fin, organiza ferias nacionales y asiste a ferias internacionales y produce material promocional que orienta los desplazamientos y actividades de los turistas. El sector privado está más interesado en coordinar con ésta oficina que con el viceministerio, debido a que la promoción de los destinos afectará directamente a las actuales y futuras inversiones privadas.

Aunque el trabajo de PromPerú se puede evaluar positivamente, ya que es efectivo y cumple sus metas, la mayoría de ellas son inmediatas y no responden a una política de desarrollo organizado debido al evidente divorcio con la otra oficina encargada del turismo en el Perú.

Evaluación y propuestas

Se deben seguir estudiando las formas de integrar Turismo y Ordenación Territorial y, dado que es un reto académico, administrativo y político —como recoge la Carta europea de OT de 1983—, seguir haciendo esfuerzos por acercar estos tres niveles en espacios de reflexión comunes. El aporte conceptual y metodológico de la Ordenación del Territorio permite comprender el turismo en su dimensión espacial y de la actividad a ordenar. El planteamiento sistémico y geométrico del territorio en forma de un subsistema de puntos (ciudades, centros de servicios o atractivos puntuales), de otro de líneas (rutas, circuitos o corredores formados por la sucesión de puntos de interés como centros poblados, accidentes geográficos, sitios arqueológicos, etc.) y de un tercero de áreas (destinos que correspondan a circunscripciones puntuales, áreas naturales protegidas o recursos de gran extensión), enriquecido por

el de dinámicas espaciales que crean flujos y áreas de influencia, permite jerarquizar y organizar el espacio turístico a partir de centros de distribución y accesibilidad a los recursos turísticos.

Uno de los principios básicos de la ordenación territorial trasladable al turismo es el principio de equidad entre territorios que cabe aplicar a los destinos turísticos. Éste es un aspecto aún descuidado en los planes del sector en los que, arrastrados por el mercado exterior, privilegian aquellos espacios con atractivos de mayor reconocimiento o éxito, dejando de lado aquellos otros que incluso podrían tener mejor accesibilidad o con dinámicas espaciales de menor envergadura. Es importante tener presente que destinos con un aparente menor éxito pueden resultar ser de gran interés para el turismo interno o para turistas especializados. Un paso importante para ello es la catalogación y distinción entre zonas consolidadas, como Machu Picchu, amenazadas en su sostenibilidad, frente a muchas otras zonas a promocionar por sus recursos patrimoniales, naturales y culturales, a proteger y valorizar, mediante figuras novedosas e implicando a la población.

La comparación entre accesibilidad vial y pernoctaciones de turistas a nivel provincial dejan ver espacios en los que a pesar de haber accesibilidad, no hay turistas y viceversa. Se hace necesario ahondar en el estudio de la existencia y puesta en valor de recursos turísticos, proponer nuevas rutas y circuitos así como invertir en planes de desarrollo turístico en función de flujos regionales.

El análisis de las dinámicas territoriales locales y regionales así como el trabajo intersectorial para la elaboración de un inventario de recursos y actividades turísticas permitiría proponer nuevas formas de desarrollo turístico que satisfagan al turista interno y regional. Por ejemplo, considerando la visita a proyectos agrícolas, industrias locales, explotaciones mineras, proyectos de desarrollo, etc.; o apostar por circuitos regionales y binacionales aprovechando el esfuerzo de consolidación de los grandes ejes latinoamericanos.

Con estos fines se hace indispensable la capacitación de técnicos en temas relacionados no solo con la ordenación territorial como una actividad compleja e interdisciplinaria y el turismo, sino también con ciencias relacionadas a la comprensión del territorio y del paisaje. Técnicos integrados en la administración regional y local.

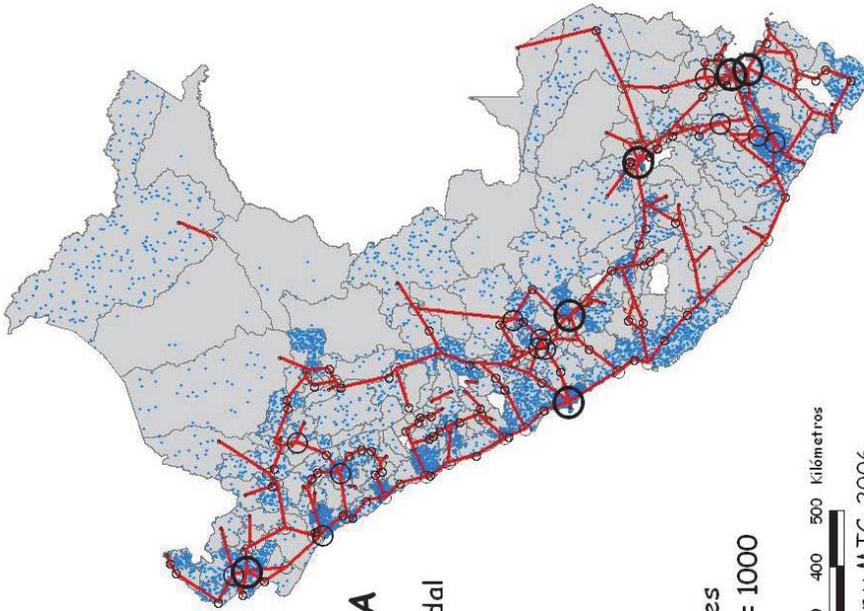
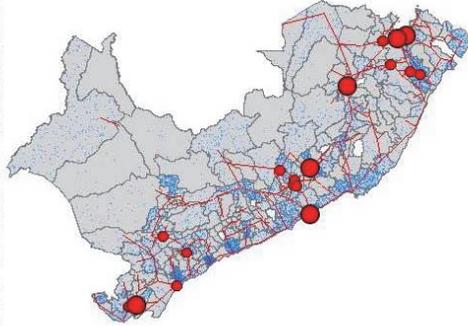
La actividad turística debería incorporar en sus análisis las dinámicas territoriales en diferentes escalas, con el fin de aprovechar los recursos y servicios con los que cuenta cada espacio, de manera que no sea necesario realizar costosas inversiones en infraestructura que el Estado pocas veces está en condiciones de asumir.

La creación de una oficina de ordenación territorial o estudios territoriales del turismo sería de gran utilidad para el sector turismo, público y privado, de manera que pueda tomar decisiones de inversión y comprender procesos territoriales. Con este fin se debe invertir en la creación de inventarios detallados y constantemente actualizados.

PERÚ: JERARQUÍA DE LOS NODOS DE LA RED DE CAMINOS AFIRMADA Y PERNOCTACIONES TURÍSTICAS NACIONALES. 2006



NODOS DE MAYOR JERARQUÍA DE LA RED DE CAMINOS AFIRMADA. 2006



LEYENDA

Jerarquía nodal

1

2

3

4

5

Arcos

Pernoctaciones

1 Dot = 1000



Fuente: Mincetur y MTC. 2006

El Ministerio de Turismo debe impulsar la delimitación de ZEE en todas sus escalas y exigir su uso en el proceso de planificación turística ya que permitirá tener una visión de conjunto y coordinar con otros sectores. De la misma manera deberá promover esfuerzos de rehabilitación urbana promoviendo la inversión y las visitas en aquellos destinos con prácticas sostenibles.

La sostenibilidad aplicada al turismo debe incorporar, además de las variables económicas, ecológicas y sociales, la variable espacial de manera que se obtenga una visión dinámica del territorio. No solo deberá proteger espacios, sino también encontrar formas creativas y sostenibles de interacción entre el destino y el visitante, como la de parque cultural en las que las fricciones sean mínimas. En ese sentido, el concepto de paisaje como unidad de estudio y actuación resulta esencial y debe ser asumido por la administración.

Debe hacerse un especial esfuerzo en la coordinación entre sectores comprendiendo que esta interacción es parte de un proceso de aprendizaje conjunto. Con este fin se deberán crear normas administrativas que aseguren el flujo de la información y la participación de todos los involucrados. Por último, dado que el turismo es una actividad que se realiza en un territorio concreto y en la que la población local es el anfitrión, la población local deberá ser informada de los planes que se tienen en su territorio y contar con su participación, de manera que se cuente con su apoyo y encontrar nuevas formas de participación que le permita beneficiarse de este proceso.

Bibliografía

- Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), “Lineamientos de política de ordenamiento territorial”, Documento de trabajo aprobado por el Subcomité de Ordenación Territorial, Lima, 2005.
- Fernández Tabales, Alfonso, “Turismo y ordenación del territorio”, *Quaderns de Política Económica. Revista electrónica*, 2a. época, vol. 7, Valencia, 2004.
- Marisis Cabeza, Ángel, “Ordenación del Territorio en América Latina”, *Scripta Nova*, vol. VI, núm. 125, Barcelona, 2002.
- Presidencia del Consejo de Ministros, Decreto Supremo núm. 087-2004-PCM.
- Prodescentralización (PRODES), “Demarcación y Organización Territorial”, Lima, 2007.
- Salinas Chávez, Eduardo, “El papel de la geografía en la ordenación del territorio en una América Latina globalizada”, IX Coloquio Internacional de Geocrítica, Porto Alegre, 2007
- Vid. Bielza, V., “Experiencias y replanteamientos de la Ordenación del Territorio en Europa”, *Rev. Geographicalia*, núm. 41.
- www.iirsa.org