

# **ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLANIFICACION REGIONAL: TAREAS, ORGANISMOS ENCARGADOS E INSTRUMENTOS**

**Por Ralph Braumheir**

BONN/RETAGEN, REVISTA BBAUBL,  
JUNIO 1991, PP. 340-345, BONN, RFA  
TRADUCIDO POR: HILMAR ZONNEVELT

El objetivo de este aporte, es delinear brevemente el sistema federal alemán de la planificación territorial. Se quiere enfatizar la importancia del ordenamiento territorial y de la planificación regional, como instrumento para el ordenamiento territorial y de la planificación regional, como instrumentos para el ordenamiento y el desarrollo del territorio. Esto parece ser especialmente importante para los municipios de los nuevos Länder, que, por primera vez, tienen la responsabilidad por sus municipios, en el marco democrático. Con esta publicación, se les quiere hacer comprender la necesidad y la utilidad de la planificación territorial.

## **1. TAREAS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

El objetivo del ordenamiento territorial es lograr un desarrollo óptimo del territorio, a través de una distribución óptima de diferentes usos del territorio. Sin embargo, la existencia simultánea de diferentes usos en la misma región necesariamente crea problemas.

Por ejemplo, si se considera la gran variedad de medidas estatales, podemos observar estos problemas.

- El fomento económico debe inducir la creación o el crecimiento, por ejemplo, de sistemas industriales y empresas de servicio, aportando así a la creación de puestos de trabajo nuevos, o al mantenimiento de puestos de trabajo antiguos.

- La creación exitosa de puestos de trabajo generalmente tendrá como resultado un mayor requerimiento de espacio para vivir, si es que nuevos trabajadores entran a la región correspondiente.
- Esto, a su vez, tiene efectos sobre la demanda de servicios de educación, cultura y tiempo libre. Igualmente, posiblemente se necesiten ampliaciones de capacidades en la infraestructura de suministros y de eliminación de desechos (eliminación de basura, preparación de agua potable).
- Esto, a su vez, implica una interferencia en las condiciones naturales de vida, cuya protección es el objetivo de la política ambiental.

Así, todas las áreas parciales nombradas de las acciones estatales todavía faltaría nombrar el área de tráfico— influyen en el mismo territorio, y tiene que ser coordinadas, si se quiere evitar un desarrollo desordenado. Ahora bien, ésta es una tarea esencial del ordenamiento territorial: la coordinación y el equilibrio de demandas conflictivas de uso para el territorio. Dicho de otra manera, esto significa que se tiene que encontrar la mejor ubicación en una región para el uso respectivo - creación de industrias, carreteras y otros. Así, el ordenamiento territorial también da indicaciones específicas para empresas que quieren establecerse en un lugar.

Al describir estas tareas, inicialmente se supuso un territorio uniforme. Sin embargo, en la realidad se tienen muchas regiones diferentes, de modo que, el territorio total de un estado generalmente no representa un objeto uniforme. En la anterior República Federal Alemana, por ejemplo, se distinguió entre áreas rurales, áreas de población densa y áreas con inicios de una población densa.

Ahora bien, la tarea del ordenamiento territorial no es únicamente, ayudar a un equilibrio de demandas conflictivas de uso en las áreas parciales respectivamente, sino también de esforzarse por condiciones de vida equivalentes en la comparación de las áreas individuales, por ejemplo, a través de programas correspondientes de fomento. Así se puede delinear la idea central del ordenamiento territorial, tal como está descrita en la ley de ordenamiento territorial de la Federación, y tal como se puede deducir, como objetivo general del estado, de la ley fundamental (Ilustración 1).

## **ILUSTRACION 1: Problemas y tareas del ordenamiento territorial**

Problema:

\*demandas de uso conflictivo para el mismo territorio

necesario para garantizar un desarrollo territorial ordenado

- Coordinación y equilibrio de demandas de uso conflictivo
- facilitación de las mejores ubicaciones respectivo

Problema:

\*regiones diferentes dentro del territorio total de un estado

necesario para garantizar condiciones de vida equivalente en todas las regiones

- Desarrollo de conceptos de fomento bien calculados para regiones con desventajas

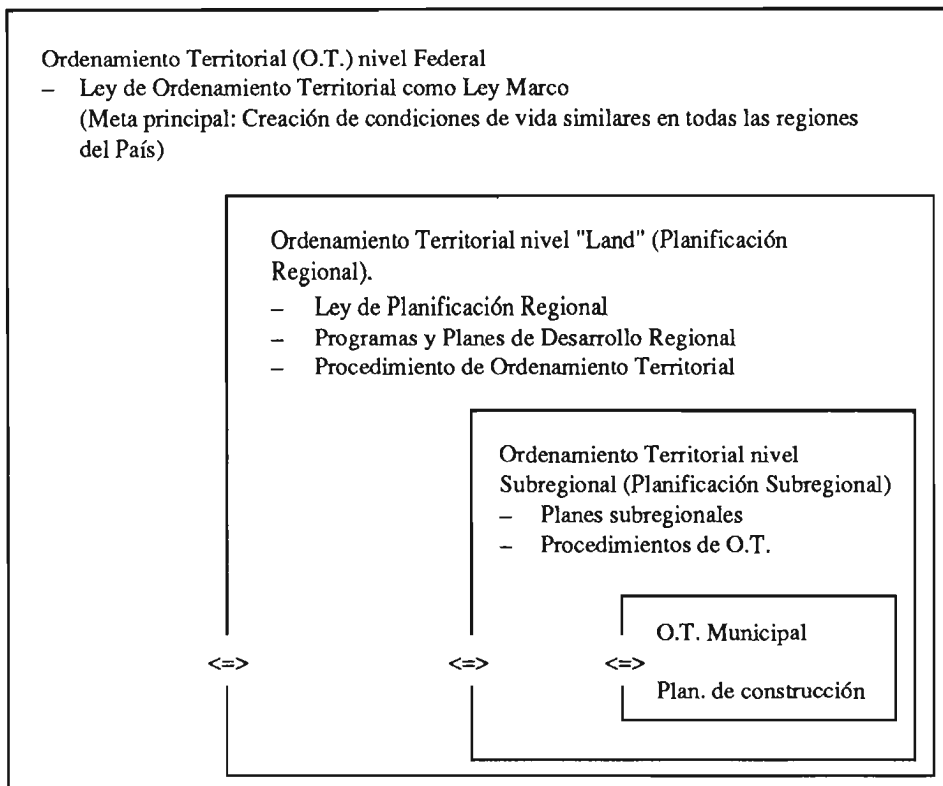
Tareas centrales del  
ordenamiento territorial

## **2. ¿QUIEN PLANIFICA?**

Hasta ahora, se trataba de explicar en una forma relativamente abstracta, la necesidad del ordenamiento territorial como instrumento para coordinar y mejorar las decisiones sobre ubicaciones. En seguida, trataremos sobre el cumplimiento específico de estas tareas, o sea, sobre cuestiones de los ejecutores del ordenamiento territorial y sobre los recursos e instrumentos existentes.

En un sistema federal como lo es la República Federal Alemana, hay ejecutores del ordenamiento territorial en varios niveles: (Ilustración 2).

## ILUSTRACION 2: Instituciones y niveles de Ordenamiento Territorial y Planificación Regional



<=> coparticipación recíproca en la elaboración y en los ajustes de planes y programas

A. Las incumbencias de ordenamiento territorial de la Federación son definidas en el sistema general del estado por la distribución básica de áreas entre la Federación y los Länder (estados dentro de la Federación), prescritos por la ley fundamental: según ella, el cumplimiento de tareas del estado es siempre cuestión de los Länder, a no ser que se hubiera previsto una regulación excepcional. Sin embargo, para el área del ordenamiento territorial, esta tarea no puede detenerse en los límites de los Länder, más bien, el espacio más grande que se tiene que desarrollar es el territorio total de estado. Aparte de

esta incumbencia total "natural" de la Federación para el ordenamiento territorial de toda Alemania, la incumbencia de la Federación se refiere sobre todo a delinear la organización y las pautas de contenido. Esto se hace a través de la ya mencionada ley de ordenamiento territorial (ROG). Otras tareas contenidas en el ROG están en las áreas de la coordinación de programas y planes de los Länder y en la coordinación de la planificación y las medidas de la Federación que se refieren a todo el territorio.

El ministro responsable a nivel federal es el Ministro Federal de Ordenamiento Territorial, Vivienda y Urbanismo, que, dentro del Gobierno Federal, debe esforzarse por la realización de las pautas de ordenamiento territorial.

Sin embargo, en vista de una falta de posibilidades propias de puesta en práctica, el ordenamiento territorial de la Federación depende en gran parte de "esfuerzos de convicción", concentrándose sobre todo, en señalar desarrollos problemáticos en regiones del territorio federal.

B. En el ordenamiento territorial a nivel de un Land (singular de Länder) se debe distinguir entre los planes para todo un Land (equivalente a planes de desarrollo regional o departamental en Bolivia) y los así llamados planes regionales (equivalente a subregiones en Bolivia). Planes para todo un Land, o sea, "Planes de Länder" en el sentido más estricto, sirven sobre todo, para representar las ideas básicas sobre el desarrollo deseado de áreas en un Land, ideas que son más bien generales, y que todavía no se refieren a regiones específicas.

C. El segundo nivel de la planificación de los Länder se refiere a la planificación (Sub) regional, o sea, a concretizar los objetivos de desarrollo territorial general previstos en el plan o programa de desarrollo del Land. Esta "planificación a nivel intermedio", representa la conexión esencial entre las ideas de desarrollo intermunicipal y la definición específica del uso territorial a nivel local por la planificación preliminar de áreas de construcciones, sin embargo, sólo en casos excepcionales se refiere a parcelas individuales. Así, aporta tanto a la realización real de las pautas de ordenamiento territorial, como también a la solución de problemas específicos en un lugar. En la región de la República Federal anterior, han surgido diferentes formas de organización, que varían desde una percepción únicamente estatal (en Schleswig-Holstein), pasando por formas intermedias hasta formas únicamente municipal (Baden-Württemberg).

D. Finalmente, la realización de las pautas de ordenamiento territorial en leyes y prohibiciones específicas de uso territorial es tarea de los municipios, en el marco de su autonomía de administración. El instrumento central de la planificación preliminar de áreas de construcciones en su forma preparatoria (plan de uso de suelos) y en su forma obligatoria (plan de áreas de construcciones). La ley de construcciones prescribe que la planificación de construcciones, debe adaptarse a los objetivos del ordenamiento territorial y a la planificación de los Länder. Por lo tanto, mientras no hayan tales objetivos, como actualmente en los nuevos Länder, hay la obligación de tomar en cuenta las pautas más generales de ordenamiento territorial, tal como están fijadas en la ley federal de ordenamiento territorial y en las leyes de planificación de los Länder respectivos.

A nivel interregional está la Conferencia Ministerial de Ordenamiento Territorial (MKRO). Los miembros son el Ministro Federal de Construcción y los ministros de los Länder responsables por la planificación de los Länder. En este gremio, se trata de cuestiones básicas de ordenamiento territorial y planificación de los Länder, que van más allá de la región de un Land y que tienen un requerimiento de acción conjunta.

En general, así hay un sistema legal para el área del ordenamiento territorial, que incluye todos los niveles del estado federal, que ha aportado en la región de la anterior República Federal a lograr una estructura equilibrada de territorio y población. Cómo se logró esto, y con qué instrumentos, es el tema de la siguiente sección, sobre la cuestión de los recursos e instrumentos del ordenamiento territorial.

### **3. ¿COMO SE PLANIFICA?**

Como ya mencionamos en la sección anterior, la puesta en práctica de las pautas de ordenamiento territorial ocurre sobre todo a nivel de Länder y de (sub) regiones.

Básicamente, aquí se debe distinguir entre programas y planes amplios y a largo plazo, e instrumentos a corto plazo, que se refieren a casos específicos, en este caso, sobre todo el procedimiento de ordenamiento territorial (tabla 1).

**TABLA 1:**  
**Instrumentos del ordenamiento territorial y de la planificación  
de los Länder**

Leyes

- Ley de ordenamiento territorial de la Federación
- Ley de planificación de los Länder

Programas y Planes

- Planes y programas para el desarrollo de los Länder  
(Requerimientos mínimos:
  - Definición de (sub)regiones
  - Categorías de ordenamiento regional: lugares centrales, ejes de desarrollo)
  - Afirmaciones sobre pautas para el desarrollo deseado del Land
- Planes (sub)regionales  
(Concretización de las pautas generales de ordenamiento territorial, sobre metas el ordenamiento territorial y de la planificación de los Länder, que se deben tomar en cuenta en proyectos que afectan a todo el país)

Instrumentos que se refieren a casos individuales

- Procedimiento de ordenamiento territorial  
(revisión oportuna y exhaustiva de proyectos individuales a gran escala, involucrando a todos los participantes)
- Prohibición de planes y medidas que van en contra del ordenamiento territorial  
(limitado en el tiempo, atado a requisitos estrictos)

#### **4. PROGRAMAS Y PLANES**

El objetivo prioritario del ordenamiento territorial, de lograr un desarrollo óptimo de los Länder a través de la mejor distribución posible de diferentes usos del territorio, requiere una concepción resumida, en la cual se combinan y coordinan los objetivos individuales entre sí. A nivel de un Land, generalmente se habla de programas o planes de desarrollo del Land. En tales programas y planes para todo un Land, aparte de afirmaciones sobre pautas generales hay, sobre todo, afirmaciones sobre la definición de regiones

parciales (para la planificación regional), como también para la determinación de categorías de ordenamiento de regiones.

En la definición de áreas parciales para la planificación de áreas, se combinan tales áreas en regiones, que incluyen un área conectada económica y socialmente, y al alcance de la vista para los habitantes, que tiene sistemas de suministro (centros de compra, posibilidades de educación y de recreación, atención médica, etc.), a una distancia aceptable.

Las categorías de ordenamiento regional incluyen, en primer lugar, el nombramiento de "lugares centrales", la determinación de ejes de desarrollo a gran escala y la definición de regiones que son especialmente apropiadas para funciones específicas (por ejemplo para la protección natural), y que, por lo tanto, deben ser protegidas de conflictos de objetivos con un uso competitivo (áreas prioritarias).

Por lugares centrales se entienden municipios que, por estar provistos con servicios públicos y privados, asumen funciones de suministro en estas áreas para sí mismas y para los alrededores. Según el volumen y la importancia del área de servicio respectivo, se puede distinguir entre centros de nivel inferior, medio y superior; los sistemas de un nivel superior generalmente también incluyen los sistemas del nivel inferior. Tal sistema para la concentración de ofertas de servicios, tiene su justificación en la población mínima requerida para muchos servicios, ya que con una población menor ya no valdría la pena, o sería demasiado caro mantenerlo. Sin embargo, es esencial para la determinación de lugares centrales que la población tenga acceso al mayor número posible de servicios públicos y privados a una distancia razonable.

Una segunda categoría esencial de ordenamiento de áreas, son los ejes de desarrollo. Esto se refiere sobre todo a las líneas de conexión entre los lugares centrales, que se presentan como ejes de tráfico potentes, generalmente en combinación con otros sistemas lineales de suministro (por ejemplo, líneas de transmisión eléctrica). A lo largo de estos ejes de desarrollo hay condiciones especialmente apropiadas para la colocación de viviendas y lugares de trabajo. Los ejes de desarrollo tienen, por una parte, el objetivo de ordenar áreas densas, y por otra, de desarrollar áreas rurales.

Otras características de orden de áreas, se refieren a regiones que deben asumir tareas definidas como prioritarias por el ordenamiento territorial. Así,



por ejemplo, áreas densas con su actividad económica y cultural son importantes impulsores económicos para el desarrollo de toda la región. El área rural en los nuevos Länder necesita una atención especial del ordenamiento territorial, para mejorar sus condiciones de vida. Lo mismo ocurre con las regiones que tienen una cantidad especial de problemas, por ejemplo, de trabajo o ambientales. Las regiones prioritarias en el sentido más estrecho asignan una o varias funciones a áreas específicas (por ejemplo, agricultura y silvicultura, tiempo libre y recreación, suministro de agua, etc.), con las cuales todas las planificaciones y medidas pertinentes para el área tienen que ser compatibles.

Aparte de estos amplios programas y planes a nivel de Land, hay la posibilidad de elaborar, en base a ellos, planes sectoriales parciales. La incumbencia para esto lo tienen los ministerios sectoriales correspondientes a nivel nacional, en coordinación con las autoridades de planificación de los Länder.

La planificación regional se limita espacialmente a regiones específicas; resume las pautas de ordenamiento de regiones a objetivos específicos para la región correspondiente. Se debe adaptar la planificación local de áreas de construcciones a estos objetivos; sin embargo, los municipios participan en la planificación y en la elaboración. Esta coordinación interregional garantiza la participación de los municipios afectadas por la planificación regional en la planificación intermunicipal, proveyendo así una gran medida de seguridad democrática de la planificación. Este "principio de contraflujo", también tiene su aplicación entre la planificación regional y la planificación de los Länder, y entre la planificación de los Länder y la planificación territorial federal.

## **5. PROCEDIMIENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

En una planificación regional y de Länder más bien a largo plazo, no se pueden tomar en cuenta todos los proyectos que afectan a una región. Por lo tanto, además de la planificación a largo plazo también se requieren reglamentos que se refieren a caso específicos. Aquí, el instrumento más importante es el procedimiento de ordenamiento territorial, que se aplica desde hace algún tiempo en casi todos los Länder, y que recién está reglamentado uniformemente, en sus bases, a través de toda la federación (tabla 2).

**TABLA 2:**  
**Procedimiento de ordenamiento territorial (ROV)**

Punto inicial: proyectos que conciernen al territorio, de un organismo de planificación.

Inicio de un ROV por la autoridad respectiva de planificación del Land

- a pedido de un organismo de planificación, o
- pedido por instancias oficiales

Participantes en la ejecución:

- en cada caso, los municipios
- si les afecta: provincias de un Land, organismos regionales de planificación, otros organismos públicos de planificación
- formas de participación:
  - puntos de vista por escrito
  - visitas a lugares
  - citas orales de discusión
- además, de cualquier forma se requiere para la investigación de compatibilidad ambiental del ROV:  
participación del público (formas: anuncios públicos, hacer accesible la documentación, posibilidades de dar opiniones, información sobre el resultado)

Terminación y evaluación de la planificación del Land:

- apoyo del proyecto, o
- apoyo condicionado, o
- rechazo del proyecto.

Información a los ejecutores de planificación y a los participantes.

El objetivo prioritario del procedimiento de ordenamiento territorial es aclarar oportunamente las intenciones de la planificación, evitando así planificaciones equivocadas. Según la ley de los Länder, la incumbencia por el inicio y la ejecución del procedimiento la tienen las oficinas correspondientes de planificación de los Länder, generalmente el centro de planificación regional. El procedimiento de ordenamiento territorial se inicia ya sea a pedido

de un organismo de la planificación o por encargo oficial. Se debe involucrar a todas las instituciones públicas de planificación que son afectados por el proyecto. En cada caso participan los municipios afectados por la ubicación. Para el involucramiento adicional del público hay varias formas: el procedimiento de ordenamiento territorial en sí, simplemente exige una información a través de anuncios públicos. Es diferente el caso de la conexión recientemente fijada con la verificación de compatibilidad ambiental. Si se quiere usar esto en los pasos de procedimiento siguientes lo que es precisamente un efecto del procedimiento de ordenamiento territorial que acelera la planificación es necesario escuchar las opiniones del público. El municipio respectivo debe coleccionar las sugerencias y objeciones que surgen. El procedimiento de ordenamiento territorial termina en una evaluación a nivel de planificación del Land del proyecto, que debe ser tomado en cuenta en el siguiente procedimiento.

En los Länder antiguos, según su tamaño, la ejecución del procedimiento de ordenamiento territorial requiere un tiempo de tres a seis meses. En vista a lo reconocido en el procedimiento de ordenamiento territorial, que también entra en los siguientes procedimientos de autorización, esto debe ser considerado como un requerimiento de tiempo muy reducido: el procedimiento de ordenamiento territorial como instrumento de la planificación ofrece, para todos los participantes, una combinación flexible y no burocrática de los aspectos de un proyecto significativo para las regiones, y ayuda a encontrar las ubicaciones más apropiadas para el uso respectivo.

Otro instrumento del ordenamiento territorial, que se refiere a casos específicos, es la prohibición de planificación y medidas contrarias al ordenamiento territorial. Este recurso ayuda sobre todo en la elaboración de planes que afectan a regiones o a Länder enteros, para evitar, en esta fase de transición, hechos contrarios a las pautas. El instrumento relativamente "duro" de la prohibición depende de condiciones estrictas, y, además, sólo se puede usar durante un tiempo limitado.

A nivel municipal, las pautas de planificación de Länder y regiones -en cuya elaboración, sin embargo, participaron los municipios afectados- entran en los planes temporales y obligatorios de la planificación de áreas de construcciones. Así, en la realización de las pautas de ordenamiento territorial federal, de crear condiciones de vida equivalentes en todas las regiones, también participan los municipios, fijando específicamente el uso del territorio

"en el lugar". En la generalmente difícil asignación de lugares apropiados para usos individuales del territorio, el municipio se puede basar en los instrumentos de la planificación, tal como fue descrita arriba. Debería quedar en claro que en estas planificaciones no se trata de "instrumentos para impedir", sino más bien de recursos que ayudan a desarrollar, de la mejor manera posible, las regiones y los Länder.

## **Apéndice I. Conceptos importantes del ordenamiento territorial y de la planificación de los Länder.**

### **Ejes de desarrollo**

El instrumento de la planificación de un Land para ordenar las áreas de concentración y para desarrollar el área rural. Se caracteriza por una concentración existente o deseada de lugares de vivienda y de trabajo, y por una concentración de una infraestructura potente.

### **Programas y planes especializados**

Programas y planes para especialidades específicas, que contienen los objetivos del ordenamiento territorial y de la planificación de los Länder. Son elaborados por las oficinas públicas especializadas correspondientes, en coordinación con las oficinas públicas de planificación de los Länder, en base a un programa o a un plan de desarrollo para un Land.

### **Categoría de área**

Áreas limitadas según ciertos criterios, en las cuales existen estructuras similares o donde se quieren lograr objetivos similares.

### **Principios de contraflujo**

Principio del ordenamiento territorial, de la influencia recíproca de una planificación regional municipal e intermunicipal, o regional e interregional. Según éste, el ordenamiento de los territorios parciales debe caber en el ordenamiento del territorio total, sin embargo, el ordenamiento del territorio total también debería tomar en cuenta, la situación y los requerimientos de las regiones individuales.

## **Pautas del ordenamiento territorial**

Pautas de la ley de ordenamiento territorial y de las leyes de planificación de los Länder, que deben ser tomadas en cuenta por las instituciones públicas de la planificación en todas las planificaciones y otras medidas que afectan a un territorio.

## **Infraestructura**

Sistemas de funciones básicas (viviendas, trabajo, suministro, educación, recreación, comunicación y tráfico).

## **Planificación de los Länder**

Parte de la administración pública en los Länder, que elabora programas y planes resumidos, intermunicipales, de nivel superior, correspondientes a las pautas del ordenamiento territorial, y que coordina planificaciones y medidas que afectan a un territorio.

## **Ordenamiento territorial**

Planificación resumida, intermunicipal y de nivel superior, para ordenar y desarrollar un territorio.

## **Informe de ordenamiento territorial**

Informe periódico del gobierno federal y de los gobiernos de los Länder para informar sobre el estado del ordenamiento territorial, las tendencias de desarrollo de las regiones y sobre proyectos importantes.

## **Procedimientos de ordenamiento territorial**

Evaluación formal de un proyecto que afecta a un territorio, sobre si está de acuerdo con los requerimientos del ordenamiento territorial, y coordinación con proyectos de otros organismos.

## **Planificación regional**

La tarea, encargada a las instituciones regionales de la planificación, de fijar el ordenamiento y desarrollo territorial que se quiere lograr en las regiones, en planes regionales.

### **Regiones**

Areas de planificación inferiores a nivel de Land, que fueron formados según los requerimientos del ordenamiento territorial y de la planificación de los Länder, y para los cuales se establecieron programas y plantas propios.

### **Areas de concentración**

Concentración de gente y lugares de trabajo, de edificios, sistemas y servicios de tráfico, de producción industrial, y sobre todo de servicios, en un área.

### **Lugar central**

Ubicación de sistemas para el suministro intermunicipal de la población en el área de entrelazamiento. Según la infraestructura, se distingue entre centros mayores, medianos, o inferiores según la ley de planificación del Land, se distinguen otras sub-categorías.

## **Objetivos del ordenamiento territorial y de la planificación de los Länder**

Normas obligatorias en los programas y planes de la planificación de los Länder, que territorialmente y sectorialmente son necesarias para la realización de las pautas de ordenamiento territorial y de la planificación de los Länder. Además, los organismos públicos de planificación tienen que tomarlas en cuenta para toda planificación y medidas significativas.