

**UNIVERSIDAD DE CUENCA**



**Centro de Posgrados de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo**

**Lineamientos Teórico - Metodológicos para la Formulación de Planes  
Binacionales de Ordenamiento Territorial en Zonas de Integración  
Fronteriza: Caso ZIF Ecuador – Perú**

**Tesis de grado para optar por el título de Magíster en Ordenación  
Territorial**

**AUTOR:**

**Arq. Edwin Ronal Roque Hidalgo**

**DIRECTOR:**

**Ing. Alfonso Maximiliano Coronel Piña**

**CUENCA - ECUADOR  
2015**

## RESUMEN

La presente investigación tiene como principal objetivo proponer una serie de lineamientos teórico–metodológicos para la formulación de Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial en la ZIF Ecuador – Perú, enfocados al ámbito local transfronterizo, con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de las capacidades estatales de ambos países para la implementación eficaz y eficiente de las distintas políticas, planes programas y proyectos orientados al desarrollo e integración fronteriza.

Para cumplir con tal objetivo se elabora un marco teórico sobre fronteras, desarrollo y ordenamiento territorial; se analiza la problemática existente en la ZIF Ecuador - Perú y las dificultades que han tenido ambos Estados en la implementación de las diferentes políticas, planes, programas y proyectos binacionales con incidencia en tales territorios, estableciendo la pertinencia, importancia, beneficios y distintos ámbitos de contribución de la formulación de los Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial Transfronterizos en la ZIF Ecuador – Perú. Se realiza así mismo un análisis de las condicionantes para la formulación de dichos planes, al tratarse de dos Estados diferentes, y finalmente se propone una serie de lineamientos teórico – metodológicos en el que se toman en cuenta tanto las consideraciones binacionales, derivado de las relaciones entre los gobiernos nacionales, como las consideraciones transfronterizas derivadas de las relaciones entre gobiernos locales fronterizos y sus respectivas dinámicas territoriales que caracterizan su situación de frontera común. Empleando para aquello una metodología analítica cualitativa con base en la recolección de datos oficiales y de otras experiencias de planificación territorial transfronteriza, tanto en América Latina como en Europa.

**Palabras clave:** Fronteras; desarrollo fronterizo; integración fronteriza; Zonas de Integración Fronteriza; ZIF; Ecuador; Perú; Comunidad Andina; ordenamiento territorial; binacional; transfronterizo; Gobernanza transfronteriza.

## ABSTRACT

The present investigation has as main objective to propose a series of theoretical - methodological guidelines for the formulation of Binational Cross-border Plans of territorial ordering in the ZIF Ecuador - Peru, with the purpose of contributing to the strengthening of the state capacities of both countries to the effective and efficient implementation of the different policies, plans, programs and projects that promote their frontier national governments, through the inclusion of sub-national border local governments.

To meet this objective a respective theoretical framework on borders and land development is made; analyzes the existing problems in the ZIF Ecuador - Peru and the difficulties States have in implementing the various policies, plans, programs and bilateral projects with an impact on such territories, establishing the relevance, importance, benefits and different areas of contribution to the formulation Binational Cross-border Plans of territorial ordering in the ZIF Ecuador - Peru. An analysis of the conditions for the formulation of such plans is done likewise, being two different States, and finally a series of guidelines proposed theoretical - methodological in which considers both the binational approach, derived from the relationship between the national governments, such as cross-border approach derived from relations between neighboring local governments and their respective territorial dynamics that characterize their common border situation. Using for that a qualitative analytical methodology based on official data collection and other experiences of cross-border territorial planning, in Latin America, and Europe.

**Keywords:** Borders; border development; border integration; Border Integration Zones; ZIF; Ecuador; Perú; Andean Community; territorial ordering; binational; Cross-border; Border governance.

## INDICE

<b>RESUMEN.....</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>18</b>
<b>GLOSARIO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....</b>	<b>22</b>
<b>CAPITULO 1: MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>25</b>
<b>1.1 Sobre fronteras .....</b>	<b>25</b>
1.1.1 El concepto de frontera .....	25
1.1.2 Las nociones de linealidad y zonalidad de las fronteras .....	27
1.1.3 Las Fronteras Activas e Inactivas .....	28
1.1.4 La escala territorial de las fronteras .....	29
1.1.5 La “Situación de Frontera” .....	31
1.1.6 Tipologías de “Situación de Frontera” .....	32
A. Tipología de situaciones de frontera con atención a sus poblaciones y dinámicas socio-económicas .....	32
B. Tipología de situaciones de frontera con atención al grado de consolidación de los procesos de interrelación.....	39
C. Tipología de situaciones de frontera según su escala geográfica....	41
1.1.7 Importancia actual de las fronteras .....	44
<b>1.2 Sobre desarrollo .....</b>	<b>47</b>
1.2.1 Sobre los conceptos de desarrollo .....	47
1.2.2 Sobre los enfoques del desarrollo.....	49
<b>1.3 Sobre los mecanismos de cooperación en las zonas de frontera .....</b>	<b>53</b>
A. Sobre la cooperación binacional fronteriza .....	54
B. Sobre la cooperación Transfronteriza .....	54
<b>1.4 Sobre los proceso de desarrollo e integración fronteriza.....</b>	<b>56</b>
1.4.1 El Proceso de Desarrollo e Integración Fronterizo Ecuatoriano - Peruano .....	56
A. Breve Historia de las relaciones fronterizas entre Ecuador y Perú ..	56
B. De la guerra a un proceso de desarrollo e integración fronteriza entre Ecuador y Perú .....	58
C. La Política Binacional de Desarrollo e Integración Fronteriza Ecuatoriano - Peruano .....	59
D. Etapas de la Relación Bilateral después de 1998 .....	62
1.4.2 La política de Integración y Desarrollo Fronterizo de la CAN.....	65
A. Las Zonas de Integración Fronteriza – ZIF .....	66
1.4.3 La Experiencia Europea en Desarrollo e Integración Fronteriza	

como marco de referencia .....	68
<b>1.5 Sobre la gobernanza transfronteriza multinivel .....</b>	<b>70</b>
1.5.1 El concepto de Gobernanza en zonas de frontera .....	70
<b>1.6 Sobre Ordenamiento Territorial .....</b>	<b>72</b>
1.6.1 El Sistema Territorial: .....	72
A. Sistemas Territoriales Complejos: Sistemas Territoriales Transfronterizos .....	75
1.6.2 Concepto de Ordenamiento Territorial .....	76
A. Principios y Objetivos del Ordenamiento Territorial .....	78
B. El Ordenamiento Territorial Sostenible .....	80
C. El Marco legal del Ordenamiento Territorial .....	80
1.6.3 Metodologías de Ordenamiento Territorial .....	83
A. Instrumentos de Planificación para el Ordenamiento Territorial .....	85
1.6.4 Sobre el Ordenamiento Territorial en Zonas de Frontera .....	86
A. La Problemática Territorial de las Zonas de Frontera .....	86
B. El Ordenamiento Territorial Fronterizo y Transfronterizo en Ecuador y Perú .....	89
C. Estrategias territoriales transnacionales en América latina .....	91
D. La experiencia europea como marco de referencia en temas de ordenamiento territorial transnacional y transfronterizo .....	93
 <b>CAPITULO 2: LA ZIF ECUADOR-PERÚ: IMPORTANCIA Y BENEFICIOS DE LA FORMULACION DE PLANES BINACIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL TRANSFRONTERIZOS .....</b>	<b>96</b>
<b>2.1 La Zona de Integración Fronteriza (ZIF) Ecuador – Perú .....</b>	<b>96</b>
A. Creación de la ZIF Ecuador - Perú .....	96
B. Caracterización general de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Perú .....	96
C. Políticas, Planes, Programas y Proyectos con incidencia en la ZIF Ecuador - Perú .....	101
<b>2.2 Importancia y distintos ámbitos de contribución del Ordenamiento Territorial Binacional – Transfronterizo en ZIF Ecuador - Perú .....</b>	<b>106</b>
2.2.1 Ámbito Supranacional: Políticas y Planes Multinacionales y Binacionales de Desarrollo e Integración Fronteriza .....	110
2.2.2 Ámbito Nacional: Políticas y Planes Nacionales para el Desarrollo y Ordenamiento Territorial Fronterizo .....	111
2.2.3 Ámbito Sub - Nacional: Políticas y Planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos intermedios y locales fronterizos. ....	111



<b>2.3 Beneficios de formulación de Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial Transfronterizos en Zonas de Integración Fronteriza .....</b>	<b>112</b>
---	------------

<b>CAPITULO 3: ANALISIS DE LAS CONDICIONANTES PARA LA FORMULACIÓN DE PLANES BINACIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA: CASO ZIF ECUADOR – PERÚ .....</b>	<b>117</b>
--	------------

<b>3.1 Las Relaciones Bilaterales y Políticas Exteriores.....</b>	<b>118</b>
3.1.1 Acuerdos y Convenios Binacionales.....	119
3.1.2 Organismos y espacios de integración Binacional.....	120
<b>3.2 Las Organizaciones Político Administrativas .....</b>	<b>122</b>
3.2.1 Organización político administrativa del Estado ecuatoriano .....	122
3.2.2 Organización político administrativa del Estado peruano .....	123
<b>3.3 Las Estrategias Nacionales de Desarrollo.....</b>	<b>124</b>
3.3.1 El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 -2017 (Ecuador).....	125
3.3.2 Plan Bicentenario. Perú al 2021.....	126
<b>3.4 Sobre el Carácter de Frontera y las Políticas Nacionales Desarrollo e Integración Fronteriza.....</b>	<b>128</b>
<b>3.5 Sobre los marcos legales sobre planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial en Ecuador y Perú .....</b>	<b>130</b>
A. Sobre los Sistemas Nacionales de Planificación .....	131
B. Sobre las definiciones relacionadas con el ordenamiento territorial.....	132
C. Sobre los instrumentos de planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial .....	133
D. Sobre entes rectores de la planificación para el desarrollo y ordenamiento territorial .....	135
E. Sobre las competencias de los niveles de sub-nacionales de gobierno relacionados con el desarrollo y el ordenamiento territorial.....	137
F. Sobre la relación entre los instrumentos de planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial .....	139
G. Sobre la relación entre los instrumentos de planificación y presupuesto .....	141
H. Sobre la aprobación y vigencia de los instrumentos de planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial .....	142
Desarrollo y Ordenamiento Territorial.....	144
<b>3.6 Metodologías Nacionales de Ordenamiento Territorial.....</b>	<b>145</b>
3.6.1 La Metodología de ordenamiento territorial en el Ecuador .....	145
A. Sobre el proceso de formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial .....	145



B.	Sobre la información geográfica y estadística para los Planes de desarrollo y ordenamiento territorial en el Ecuador.....	148
3.6.2	La Metodología de ordenamiento territorial en el Perú .....	148
A.	Metodología de ordenamiento Territorial (MINAM) .....	149
B.	Metodología de Acondicionamiento Territorial (MVCS) .....	155
3.6.3	Análisis comparativo de las metodologías de ordenamiento territorial de Ecuador y Perú .....	158
<b>3.7</b>	<b>Sobre las Dinámicas Territoriales .....</b>	<b>160</b>
3.7.1	Dinámicas Territoriales Transnacionales .....	160
3.7.2	Dinámicas Territoriales Transfronterizas .....	163

#### **CAPITULO 4: PROPUESTA DE LINAMIENTOS TEORICO – METODOLÓGICOS PARA LA FORMULACIÓN DE PLANES BINACIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA. CASO ZIF ECUADOR - PERÚ..... 170**

<b>4.1</b>	<b>Propuesta de Lineamientos Teóricos .....</b>	<b>172</b>
4.1.1	Sobre los Procesos Binacionales de Desarrollo e Integración Fronteriza y los Procesos Binacionales de Ordenamiento Territorial Transfronterizos en la ZIF Ecuador - Perú.....	172
A.	Sobre la relación entre la Planificación para el Desarrollo y la Planificación para el Ordenamiento Territorial .....	174
B.	Sobre las consideraciones territoriales de los Procesos Binacionales de Ordenamiento Territorial en la ZIF .....	175
C.	Sobre las escalas del Ordenamiento Territorial Binacional en la ZIF .....	178
D.	Sobre los principios del Ordenamiento Territorial Binacional en las ZIF .....	181
E.	Sobre la Finalidad del OT Binacional Transfronterizo en la ZIF .....	184
F.	Sobre los Objetivos del OT Binacional Transfronterizo en las ZIF .....	184
G.	Sobre los procesos de cooperación binacional y transfronteriza para la formulación de los Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial Transfronterizos en la ZIF .....	185
H.	Sobre la conformación de Sistemas Territoriales Transfronterizos en la ZIF Ecuador – Perú .....	186
4.1.2	Sobre la Articulación de los Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial Transfronterizos a la Planificación Nacional y Binacional de la ZIF .....	190
4.1.3	Sobre la armonización de sistemas de medición e indicadores .....	193
<b>4.2</b>	<b>Propuesta de Lineamientos Metodológicos .....</b>	<b>193</b>
4.2.1	Fase I: Preparatoria .....	195
4.2.2	Fase 2: Diagnostico Territorial Transfronterizo .....	199



A. Caracterización Binacional e Inter-Regional frontera del ámbito de estudio .....	201
B. Caracterización por Componentes del Sistema Territorial Transfronterizo .....	204
C. Sobre la Síntesis del Diagnostico Territorial Transfronterizo .....	207
4.2.3 Fase III: Propuesta de Planificación Territorial Transfronteriza.....	208
A. Análisis Estratégico FODA Integrado.....	208
B. Prospectiva: Construcción de escenarios .....	209
C. Construcción de la Visión de Desarrollo Territorial Transfronterizo.....	211
D. Objetivos Estratégicos .....	212
E. Propuesta de Ordenamiento Territorial Transfronterizo .....	214
F. Políticas Transfronterizas .....	215
G. Variables e Indicadores Transfronterizos.....	217
H. Normativa para el Ordenamiento Territorial Transfronterizo .....	222
4.2.4 Fase IV: Modelo de Gestión Territorial Transfronterizo .....	223
A. Sistema de Gestión Territorial Transfronteriza.....	223
B. Ente Gestor del Plan .....	224
C. Agenda Territorial Transfronteriza .....	226
D. Programa Binacional-Transfronterizo de actuaciones positivas.....	226
<b>4.3 Sobre las posibles dificultades en los proceso de formulación e implementación de los Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial Transfronterizos en la ZIF Ecuador - Perú .....</b>	<b>231</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>237</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>242</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>243</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>248</b>



## INIDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1: La Escala Territorial de las Fronteras.....	31
Gráfico N° 2: Comunidades indígenas aisladas presentes en Perú y Ecuador: 33	
Gráfico N° 3: Comunidades nativas con cierto grado de articulación con el exterior:.....	34
Gráfico N° 4: Habitante del barrio fronterizo límitrofe “Reina del Cisne” (Zamora Chinchpe, Ecuador) .....	35
Gráfico N° 5: Comunidad campesina fronteriza de Samanga: El Toldo (Ayabaca-Perú).....	36
Gráfico N° 6: Centro poblado fronterizo de Namballe (San Ignacio – Perú) .....	37
Gráfico N° 7: Ciudades fronterizas conurbadas de Huaquillas (Ecuador) – Aguas Verdes/Zarumilla (Perú) en torno al Eje Vial Binacional N� 1: Piura – Guayaquil.....	38
Gráfico N° 8: Ciudad de Piura (Perú).....	39
Gráfico N° 9: 1era Ciclo Ruta “Bosque Seco” Ecuador – Perú (2014), entre las localidades fronterizas de Cañaverall (Tumbes – Perú) y Mangahurco (Loja – Ecuador) .....	41
Gráfico N� 10: Tipológicas de Situación de Frontera .....	43
Gráfico N� 11: Consideraciones de la Sostenibilidad.....	51
Gráfico N� 12: El Camino Inca del Qhapaq �nan entre Perú y Ecuador .....	57
Gráfico N� 13: Principales complejos arqueológicos Inca en Perú y Ecuador .	57
Gráfico N� 14: Programas de PBRF E-P (1998) y sus Proyectos Binacionales	61
Gráfico N� 15: Proyecto Binacional: Ejes de Interconexión Vial Ecuador - Perú .....	62
Gráfico N� 16: Etapas generales del proceso de Implementación de la Política Binacional de Desarrollo e Integración Fronteriza Ecuador - Perú .....	64
Gráfico N� 17: Los países miembros de la Comunidad Andina y sus Zonas de Integración (ZIF) .....	67
Gráfico N� 18: Cronograma de la historia de la cooperación territorial fronteriza en Europa (1958- 2007).....	69
Gráfico N� 19: Condiciones para la gobernanza multinivel en las áreas fronterizas .....	71
Gráfico N� 20: Marcos L�gales del Ordenamiento Territorial en América Latina .....	82
Gráfico N� 21: Marcos L�gales del Ordenamiento Territorial en América Latina .....	82
Gráfico N� 22: Metodología General para la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial .....	84
Gráfico N� 23: Niveles de Instrumentos de Planificación para el Ordenamiento Territorial.....	86



Gráfico N° 24: Esquema de Ordenamiento e Integración Urbana y Regional: .91	
Gráfico N° 25: Ejes de Integración y Desarrollo (EID) - IIRSA.....93	
Gráfico N° 26: Ámbito de actuación de la Estrategia Transfronteriza de Desarrollo Territorial para el Bajo Guadiana entre España y Portugal .....95	
Gráfico N° 27: Ámbito territorial de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Perú (ZIF E-P) .....97	
Gráfico N° 28: Principales asentamientos humanos y canales de relación física de la ZIF Ecuador - Perú..... 100	
Gráfico N° 29: Principales ecosistemas transfronterizos de la ZIF Ecuador - Perú ..... 101	
Gráfico N° 30: Ámbito de contribución del Ordenamiento Territorial Binacional – Transfronterizo en la ZIF Ecuador - Perú..... 112	
Gráfico N° 31: Organización Política-Administrativa y sus respectivos Niveles de Gobierno en el Ecuador ..... 123	
Gráfico N° 32: Organización Política Administrativa y sus respectivos Niveles de Gobierno en el Perú..... 124	
Gráfico N° 33: Esquema Metodológico para el Desarrollo del Sub-Proceso de Zonificación Ecológica y Económica..... 151	
Gráfico N° 34: Etapas del Proceso de Ordenamiento Territorial de acuerdo al MINAM (Perú) ..... 155	
Gráfico N° 35: Regiones naturales comunes (transnacionales) de Ecuador y Perú ..... 161	
Gráfico N° 36: Relación entre los procesos de desarrollo e integración fronteriza y los procesos binacionales de ordenamiento territorial en la ZIF ..... 173	
Gráfico N° 37: Consideraciones Transnacionales y Transfronterizas para el Ordenamiento Territorial en la ZIF E-P ..... 178	
Gráfico N° 38: Escalas de los procesos binacionales de ordenamiento territorial en la ZIF..... 180	
Gráfico N° 39: Ejemplo de conformación de un Sistema Territorial Transfronterizo en torno a territorios con alto grado de funcionalidad o interdependencia: ..... 188	
Gráfico N° 40: Ejemplo de propuestas de conformación de Sistemas Territoriales Transfronterizos priorizados en torno a Ejes Viales Binacionales ..... 190	
Gráfico N° 41: Articulación de los Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial Transfronterizos con la Planificación Bincional, Nacional y Sub-nacional de Ecuador y Perú..... 193	
Gráfico N° 42: Fases para la formulación de Planes Transfronterizos de Ordenamiento Territorial ..... 194	
Gráfico N° 43: Ejemplo: Diagnostico del ambito binacional - regional Integrado Tumbes (Perú) – Provincial de El Oro (Ecuador), del Sistema Territorial Transfronterizo Zarumilla (Perú) – Huaquillas/Arenillas (Ecuador) ..... 202	

Gráfico N° 44: Propuesta de estructura organizativa del Ente Gestor del Plan Binacional de Ordenamiento Territorial Transfronterizo .....	225
Gráfico N° 45: Esquema simplificado de instrumentos de financiamiento para proyectos transfronterizos en la ZIF Ecuador - Perú .....	229

## INDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1: Definiciones de Territorio y Sistema Territorial en Ecuador y Perú .....	74
Cuadro N° 2: Superficie, población y densidad de la ZIF Ecuador-Perú .....	96
Cuadro N° 3: Principales Políticas e instrumentos de planificación Supranacionales (multinacionales, binacionales) de desarrollo y/u ordenamiento territorial con incidencia en la ZIF Ecuador - Perú .....	102
Cuadro N° 4: Principales Políticas e instrumentos de planificación Nacionales de desarrollo y ordenamiento territorial con incidencia en la ZIF Ecuador - Perú .....	103
Cuadro N° 5: Principales Políticas e instrumentos de planificación Sub-nacionales de desarrollo y ordenamiento territorial con incidencia en la ZIF Ecuador - Perú.....	104
Cuadro N° 6: Principales Acuerdos y Convenios Binacionales entre Ecuador y Perú .....	120
Cuadro N° 7: Principales Organismos y Espacios de Integración Binacional .	121
Cuadro N° 8: Organización político administrativa y niveles de gobierno en Ecuador y Perú .....	124
Cuadro N° 9: Disposiciones de los Planes Nacionales de Desarrollo de Ecuador y Perú en materia de planificación e integración binacional y sudamericana .	127
Cuadro N° 10: Principales normas legales nacionales sobre en Ecuador .....	128
Cuadro N° 11: Principales normas legales nacionales sobre fronteras, desarrollo e integración fronteriza en Perú .....	129
Cuadro N° 12: Sobre los Sistemas Nacionales de Planificación en Ecuador y Perú .....	131
Cuadro N° 13: Definiciones legales relacionadas con el ordenamiento territorial en Ecuador y Perú .....	132
Cuadro N° 14: Instrumentos de planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial en Ecuador y Perú .....	134
Cuadro N° 15: Entes rectores de la planificación sobre desarrollo y ordenamiento territorial en el Ecuador y Perú.....	136



Cuadro N° 16: Principales competencias de los niveles de gobierno en materia de planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial en Ecuador y Perú .....	137
Cuadro N° 17: Relación entre los principales instrumentos de planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial en el Ecuador y Perú.....	139
Cuadro N° 18: Normas legales sobre la relación entre los instrumentos de planificación y el presupuesto en Ecuador y Perú .....	141
Cuadro N° 19: Sobre la aprobación y vigencia de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en Ecuador y Perú .....	142
Cuadro N° 20: Cuadro comparativo de instrumentos sub-nacionales relacionados al desarrollo y el ordenamiento territorial en Ecuador y Perú ....	144
Cuadro N° 21: de Desarrollo y/u Ordenamiento Territorial en Perú y Ecuador .....	158
Cuadro N° 22: Comparación de las estructura metodológicas de los instrumentos de planificación relacionados con el ordenamiento territorial en Perú y Ecuador .....	159
Cuadro N° 23: Dinámicas demográficas fronterizas y transfronterizas .....	164
Cuadro N° 24: Dinámicas fronterizas y transfronterizas de flujos de actividad y empleo .....	165
Cuadro N° 25: Dinámicas fronterizas y transfronterizas de la producción, renta y productividad .....	166
Cuadro N° 26: Dinámicas fronterizas y transfronterizas en la prestación de equipamiento y servicios.....	166
Cuadro N° 27: Dinámicas fronterizas y transfronterizas a nivel de infraestructuras de conectividad .....	167
Cuadro N° 28: Dinámicas ambientales fronterizas y transfronterizas .....	168
Cuadro N° 29: Dinámicas fronterizas y Transfronterizas entre asentamientos humanos .....	169
Cuadro N° 30:Ejemplo de propuestas de conformación de Sistemas Territoriales Transfronterizos en torno a Ejes Viales Binacionales .....	189
Cuadro N° 31: Principales fuentes referenciales jurídico – político nacionales y sub-nacionales de Ecuador y Perú .....	197
Cuadro N° 32: Priincipañes fuentes referenciales jurídico – político nacionales y sub-nacionales de Ecuador y Perú .....	197
Cuadro N° 33: Principales fuentes referenciales técnicos e instrumentales de planificación nacionales y sub-nacionales de ecuador y Perú .....	198
Cuadro N° 34: Caracterización Económica Binacional – Regional Integrada.	203
Cuadro N° 35: Caracterización Socio - Cultural Binacional – Regional Integrada .....	203
Cuadro N° 36: Caracterización Biofísica Binacional – Regional Integrada .....	203
Cuadro N° 37: Caracterización de Movilidad, Energética y Conectividad Binacional – Regional Integrada .....	204



Cuadro N° 38: Caracterización de Asentamiento Humanos Binacional – Regional Integrada .....	204
Cuadro N° 39: Caracterización Económica Binacional – Regional Integrado .....	205
Cuadro N° 40: Caracterización Socio-Cultural Transfronterizo .....	205
Cuadro N° 41: Caracterización Biofísico Transfronterizo .....	206
Cuadro N° 42: Caracterización de la Movilidad, Energía y Conectividad Transfronteriza .....	206
Cuadro N° 43: Caracterización Político - Institucional Transfronterizo .....	206
Cuadro N° 44: Caracterización Transfronteriza de los Asentamientos Humanos .....	207
Cuadro N° 45: Ejemplo: Analisis de convergencias en las visiones locales de desarrollo territorial de los cantones fronterizos de Huaquillas y Arenillas en Ecuador y la provincia de Zarumilla en Perú, del “Estudio Apoyo a la Integración Urbana – Regional de la zona fronteriza del Eje Vial N° 1: Guayaquil Piura .....	212
Cuadro N° 46: Propuesta de variables e indicadores economico-productivos binacionales-transfronterizos .....	218
Cuadro N° 47: Propuesta de variables e indicadores socio-culturales binacionales-transfronterizos .....	219
Cuadro N° 48: Propuesta de variables e indicadores de asentamientos humanos; movilidad energía y conectividad binacionales-transfronterizos .....	220
Cuadro N° 49: Propuesta de variables e indicadores biofísicos binacionales-transfronterizos .....	221
Cuadro N° 50: Propuesta de variables e indicadores del componente legal e institucional binacional-transfronterizo .....	221

## CLAUSULA DE DERECHOS DE AUTOR



Universidad de Cuenca  
Clausula de derechos de autor

Edwin Ronal Roque Hidalgo, autor de la tesis "Lineamientos Teórico - Metodológicos para la Formulación de Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial en Zonas de Integración Fronteriza: Caso ZIF Ecuador – Perú" reconozco y acepto el derecho de la Universidad de Cuenca, en base al Art. 5 literal c) de su Reglamento de Propiedad Intelectual, de publicar este trabajo por cualquier medio conocido o por conocer, al ser este requisito para la obtención de mi título de Magister en Ordenamiento Territorial. El uso que la Universidad de Cuenca hiciere de este trabajo, no implicará afección alguna de mis derechos morales o patrimoniales como autor.

Cuenca, diciembre de 2015.



Edwin Ronal Roque Hidalgo

C.I: 0105772693

## CLAUSULA DE PROPIEDAD INTELECTUAL



Universidad de Cuenca  
Clausula de propiedad intelectual

Edwin Ronal Roque Hidalgo, autor de la tesis "Lineamientos Teórico - Metodológicos para la Formulación de Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial en Zonas de Integración Fronteriza: Caso ZIF Ecuador – Perú", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor.

Cuenca, diciembre de 2015.



Edwin Ronal Roque Hidalgo

C.I: 0105772693



## DEDICATORIA

A la mujer de mi vida Jimena, por el gran apoyo que me ha brindado en la consecución de este logro personal, y a mis maravillosos hijos Anthony y Erick por todo el tiempo que perdí de disfrutar junto a ellos debido a las largas jornadas de trabajo e investigación.



## AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mis más sinceros agradecimientos a la Directora Ejecutiva del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronterizas Ecuador - Perú: Capítulo Ecuador, la Ing. Paola Inga, por haberme invitado a formar parte de tan loable institución orientada a elevar la calidad de vida de las poblaciones fronterizas del sur del Ecuador y el norte del Perú, permitiéndome a aportar humildemente en la consecución de los objetivos y metas binacionales para el desarrollo de la ZIF Ecuador – Perú, que como ciudadano peruano-ecuatoriano he estado siempre gustoso de apoyar. Así mismo quiero agradecer al Arq. Rodolfo Castillo, especialista urbano, regional y territorial del Programa Nuestras Ciudades, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú, y el Lic. Andreas Hildenbrand Scheid, Jefe de Servicio de Planificación Regional y Paisaje de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía, por haberme compartido sus experiencias sobre planificación territorial en zonas de frontera.

## INTRODUCCIÓN

Los países pertenecientes a la Comunidad Andina (CAN), cuentan con Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) conformadas por los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de sus países miembros, en donde se ejecutan planes, programas y proyectos con el fin de impulsar el desarrollo conjunto, compartido y coordinado de sus zonas de frontera. De forma particular los gobiernos nacionales de Ecuador y Perú, cuentan además con una política binacional de desarrollo e integración fronteriza que tiene base legal el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad de 1998, del cual se desprende el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador – Perú (PBDRF E-P), el cual ha venido implementado una serie de programas y proyectos nacionales y binacionales en la ZIF Ecuador - Perú con la finalidad de elevar la calidad de vida de las poblaciones del norte del Perú y el sur del Ecuador.

Sin embargo, en el campo operativo la política fronteriza de la CAN ha carecido de mecanismos e instrumentos necesarios para su implementación, produciendo escasos resultados en los territorios fronterizos, debido a la falta de acuerdos bilaterales en diferentes niveles de gobiernos, sobre todo en los sub-nacionales. Por otro lado la mayoría de los proyectos binacionales contenidos den el PBDRF E-P están aún inconclusos, como por ejemplo el Proyecto Binacional Puyango – Tumbes, el Proyecto Binacional Ejes de Interconexión Vial y el Proyecto Binacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas. Así mismo algunos planes binacionales formulados para el desarrollo territorial de ciertos ámbitos fronterizos de su ZIF, tales como: el Plan de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo de la Cuenca Transfronteriza Catamayo – Chira (2007), y el Estudio: Apoyo a la Integración Urbano – Regional del Eje Vial N° 1: Guayaquil – Piura (2011), no han podido ser implementados hasta la fecha, debido a la escasa participación de los gobiernos sub-nacionales fronterizos, ya que sus formulaciones han estado supeditadas únicamente a los gobiernos nacionales.

De tal manera que en la presente investigación se formula previamente la siguiente pregunta: ¿Por qué las políticas, planes, programas y proyectos comunitarios y binacionales, promovidos por los gobiernos nacionales de Ecuador y Perú, no han podido ser implementados de manera eficaz y eficiente en los territorios de la ZIF? Obteniendo como respuesta que las dificultades presentadas en los proceso de implementación, han sido originadas por la falta de articulación interjurisdiccional entre los distintos niveles de gobierno que inciden en la ZIF, estos son los gobiernos sub-nacionales fronterizos, a causa del enfoque Top – Down que ha caracterizado a las relaciones bilaterales entre ambos países. Dando como consecuencia una limitada capacidad Estatal para impulsar políticas y planes transfronterizos similares entre niveles sub-nacionales locales adyacentes de ambos países, permitiendo implementar de mejor manera en el territorio fronterizo, las políticas y planes binacionales que promueven sus gobiernos nacionales para el desarrollo territorial de la ZIF Ecuador – Perú.

Así, la presente investigación gira en torno a la siguiente pregunta central: ¿Cómo la formulación de Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial Transfronterizos, formulados entre gobiernos locales adyacentes de ambos países, en el marco de sus competencias y la respectiva articulación con la planificación nacional y binacional, pueden contribuir a la implementación de las políticas, planes, programas y proyectos binacionales y comunitarias, promovidas por sus gobiernos nacionales para el desarrollo de las ZIF? Tomando como estudio de caso la ZIF Ecuador – Perú.

Para responder a la pregunta principal y a su vez proponer un conjunto de directrices teórico - metodológicas que sirvan de guía para la formulación de los planes binacionales - transfronterizos, se han formulado así mismo las siguientes preguntas secundarias: ¿Cuáles son las características principales que presenta la ZIF Ecuador – Perú y que tipo de problemáticas territoriales presenta? ¿Por qué sería importante y pertinente en la actualidad la formulación de los Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial



Transfronterizos en la ZIF Ecuador - Perú? y ¿Cuáles serían los beneficios de la implementación de dichos planes?, así mismo: ¿Cuáles serían los aspectos que condicionarían la formulación de tales Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial Transfronterizos en la ZIF Ecuador – Perú? Para finalmente elaborar una propuesta de lineamientos teórico – metodológicos que sirvan de base para la formulación de Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial transfronterizos, para el caso específico de la ZIF Ecuador – Perú.

Así, la presente investigación resulta relevante debido al hecho de que los estudios sobre fronteras en América Latina se han limitado a analizar las propuestas de desarrollo e integración fronteriza, más no de analizar la necesidad de promover procesos articulados de ordenamiento territorial binacional en ámbitos transfronterizos, mucho menos de proponer metodologías o lineamientos teórico - metodológicos que sirvan de base para la formulación de tales instrumentos de planificación territorial.

De esta manera en el Capítulo 1 se lleva a cabo una revisión teórica sobre los conceptos relacionados con los temas de frontera, desarrollo y ordenamiento territorial, que sirvan como base para la propuesta. En el capítulo 2 se analiza previamente un análisis generales de los aspectos más generales la ZIF Ecuador – Perú, su composición, historia y características básicas relacionados con los aspectos socio – económicos de sus poblaciones, el tipo y grado de dinámicas transfronterizas existentes, los sistemas de poblamiento y los principales ecosistemas trasfronterizos, para seguidamente realizar un análisis de las diferentes políticas, planes programas y proyectos Supranacionales, Nacionales y Sub-nacionales de inciden en la ZIF Ecuador - Perú, las entidades responsables de su promoción e implementación, para establecer finalmente, la importancia y ámbitos de contribución y beneficios que se obtendrían con la formulación de los Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial Transfronterizos (PBOT-T).



En el tercer capítulo se realiza un análisis de los más relevantes aspectos legales, técnicos y territoriales que condicionarían la formulación e implementación de los Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial Transfronterizos (PBOT-T), estos son: sus relaciones bilaterales, los tipos de organización político administrativa que presentan los Estados, las estrategias nacionales de desarrollo, los marcos legales sobre planificación y ordenamiento territorial, así como las dinámicas territoriales transnacionales y transfronterizas que se dan paralelamente en la ZIF. Finalmente el cuarto capítulo, formula la propuesta de lineamientos teórico - metodológicos que permitan facilitar la formulación de Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial Transfronterizos, que presenten un doble enfoque, tanto del de arriba abajo, como el de abajo a arriba.

Para tal efecto la presente investigación ha empleado una metodología cualitativa, para abordar el análisis de los procesos de desarrollo e integración fronteriza, así como de las políticas, planes, programas y proyectos, con incidencia en la ZIF Ecuador – Perú, que por su complejidad derivada de su multidimensionalidad, multijurisdiccionalidad y multiplicidad de actores y agentes involucrados, tanto internacionales, nacionales como sub-nacionales, hace difícil su análisis con otras técnicas. Buscando así desde el enfoque del ordenamiento territorial analizar la implementación de las distintas políticas e instrumentos de planificación para el desarrollo territorial que han incidido en la ZIF. La recolección de información necesaria para la investigación ha sido recogida de fuentes oficiales, buscando realizar de acuerdo a la pertinencia de los temas, comparaciones que permitan establecer las semejanzas y diferencias que existen entre ambos Estados-nacionales. Por otro lado para evitar sesgos profesionales que pudieran privilegiar ciertos enfoque o criterios analíticos, se recogido las experiencias previas de procesos transfronterizos de desarrollo territorial, llevados a cabo en Europa y en la misma ZIF Ecuador – Perú, con entrevistas a los técnicos responsables de formulación.

## GLOSARIO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

### INSTITUCIONES Y MARCOS NORMATIVOS DEL ECUADOR

<b>BEDE</b>	Banco del Estado
<b>CNC</b>	Consejo Nacional de Competencias
<b>CNP</b>	Consejo Nacional de Planificación
<b>CLIRSEN</b>	Centro de Levantamientos Integrados de Recursos Naturales por Sensores remotos
<b>CFN</b>	Corporación Financiera Nacional
<b>COOTAD</b>	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
<b>COPFP</b>	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
<b>ENEMDU</b>	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo
<b>IGM</b>	Instituto Geográfico Militar.
<b>INEC</b>	Instituto Nacional de Estadística y Censos
<b>INPC</b>	Instituto Nacional de Patrimonio Cultural del Ecuador
<b>MCDS</b>	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
<b>MTOP:</b>	Ministerio de Transportes y Obras Públicas
<b>MAE:</b>	Ministerio del Ambiente de Ecuador
<b>MAGAP:</b>	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.
<b>MREMH:</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
<b>MIDUVI:</b>	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
<b>MSP:</b>	Ministerio de Salud Pública
<b>PDyOT</b>	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
<b>PITI</b>	Programa de Intervención Territorial Integral
<b>Senplades:</b>	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
<b>SIPeIP</b>	Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública.
<b>SNAP</b>	Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
<b>SNGR</b>	Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.

### INSTITUCIONES Y MARCOS NORMATIVOS DEL PERÚ

<b>APCI</b>	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
<b>CEPLAN</b>	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
<b>MINAM</b>	Ministerio del Ambiente Perú

<b>MINAG</b>	Ministerio de Agricultura
<b>MINCETUR</b>	Ministerio de comercio Exterior y Turismo
<b>MINCU</b>	Ministerios de Cultura
<b>MINSa</b>	Ministerio de Salud
<b>MINTRA</b>	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
<b>MVCS</b>	Ministerio de Vivienda, Construcción Y Saneamiento
<b>MRE</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores
<b>MTc</b>	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
<b>PNP</b>	Policía Nacional del Perú
<b>SERNANP</b>	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas

### **INSTITUCIONES BINACIONALES**

<b>ABIMSENOP:</b>	Asociación Binacional de Municipalidades del Sur del Ecuador y el Norte del Perú
<b>AUSENP:</b>	Asociación de Universidades del Sur del Ecuador y Norte del Perú
<b>CTB:</b>	Comité Técnico Binacional
<b>PBDRF E-P:</b>	Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador – Perú

### **INSTITUCIONES Y ORGANISMOS INTERNACIONALES**

<b>AECID</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CADS</b>	Consejo Andino de Ministros y Ministras de Desarrollo Social
<b>CAF</b>	Banco de Desarrollo de América Latina
<b>CAN</b>	Comunidad Andina
<b>CELAC</b>	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>COPIF</b>	Fondo de Cooperación e Integración Fronteriza de la CAF
<b>CTPD</b>	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo
<b>CUF</b>	Centro Unificado de Frontera (en el MERCOSUR)
<b>EID</b>	Ejes de Integración y Desarrollo (en el ámbito de la IIRSA)
<b>FETS</b>	Fondo Especial para la Transformación Social de Centroamérica
<b>FIRII</b>	Fondo de Infraestructuras de Integración del BID
<b>GAHIF</b>	Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza del MERCOSUR



<b>GANIDF</b>	Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo (de la Comunidad Andina)
<b>GTIF</b>	Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza del MERCOSUR
<b>IIRSA</b>	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
<b>INPANDES</b>	Integración Regional Participativa en la Comunidad Andina
<b>Mercosur</b>	Mercado Común del Sur.
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
<b>REDEPLAN</b>	Red de Planificación de América Latina y el Caribe
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio.
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas.
<b>Unasur</b>	Unión de Naciones Suramericanas.



## CAPITULO 1: MARCO TEÓRICO

### 1.1 Sobre fronteras

Se iniciara la presente investigación analizando las bases conceptuales relacionas con los temas de fronteras, esto con la finalidad de obtener un conocimiento previo de las mismas, que permita abordar de mejor manera los enfoques que desde otros conceptos se hagan sobre estas más adelante, por ejemplo: desarrollo fronterizo; ordenamiento territorial fronterizo y transfronterizo; gobernabilidad transfronteriza etc.)

#### 1.1.1 El concepto de frontera

Existen diversos conceptos que tratan de explicar que son las fronteras, las mismas que varían de acuerdo al tiempo y al espacio:

*“El concepto frontera tiene diferentes significados y usos explicativos en lo temporal y lo espacial. En cada época histórica y lugar del planeta, el concepto y sus palabras equivalentes tienen funciones políticas, económicas, militares y sociales diferentes”.(Rodríguez, 2014: 1)*

Inicialmente el término “frontera”, estuvo asociado a la idea de “límite”, como resultado de la necesidad de demarcar los confines territoriales de los Estados que empezaban a conformarse. Posteriormente tales conceptos fueron evolucionando, dejando atrás la rigidez de sus antiguos postulados, para introducir nociones mucho más flexibles influenciadas por la globalización, tal cual se menciona a continuación:

*“...históricamente ha prevalecido una concepción de frontera como confín de un Estado, como frontis, fachada o límite. Otros términos derivado son: borna (hito) natural o artificial, borde, muga (mojón), fito o hito, marca y demarcación, término, línea, raya (López y Paz, s.f: 118 en Jordán & Berrocal, 2005:3).*

*“frontera es un concepto y una realidad compleja, pero que siempre constituye un espacio de actuación compartida, escenario de una densa trama de relaciones económicas, sociales y culturales, pero un espacio cuya*

*delimitación, por lo mismo de existir allí una relación dinámica, sólo puede ser establecida en forma aproximada y transitoria, constituyendo su esencia el carácter cotidiano de dicha relación, la heterogeneidad de situaciones que en ella se constatan, su equilibrio momentáneo, y, consecuentemente, su permanente evolución en el espacio y en el tiempo”.(Oliveros, 2002: 3)*

De esta manera la noción espacial de frontera, se ha ido sobreponiendo cada vez más a la idea de linealidad representada por los “límites” fronterizos, resaltando su importancia tanto en el contexto territorial nacional como internacional, lo que ha permitido a los Estados orientar sus esfuerzos en temas relacionados con el desarrollo y la integración de las mismas.

*“...el concepto de frontera, definido en términos de su dimensión demarcatoria y línea de defensa, ha sido superado por una noción más amplia de espacios donde predominan las dimensiones del desarrollo y la integración social, económica y cultural de las poblaciones asentadas a uno y otro lados del límite internacional”.(Denegri Bonza, 2012: 2)*

*“Así mismo, la frontera también está relaciona con el concepto de periferia, y con ello a esta característica de marginalidad y además de relevancia estratégica por su cercanía con otra territorialidad, esto ya vinculado a temas geopolíticos”(Cutí Sánchez, 2014: 14-15)*

De tal manera que la noción de frontera vinculada a idea de borde o periferia, ha permitido identificar los aspectos que las distinguen del resto de sus territorios nacionales, así como tomar conciencia de la importancia que tienen para sus Estados, por la proximidad territorial que mantienen con los países vecinos.

Para el análisis de la presente investigación de forma muy particular, hay que dejar en claro que la idea de “frontera” dentro de un mismo Estado no es la misma. Así sus diferentes niveles de gobierno tendrán un imaginario distinto sobre lo que consideran como “frontera”, la misma que suele estar relacionada directamente a su proximidad o lejanía con respecto a los territorios fronterizos.

*“...el concepto de frontera también se traza desde los imaginarios locales y nacionales: las fronteras entre Estados son límites materiales cargados de sentidos diversos, tanto para los actores fronterizos locales, como para los*

*actores nacionales distantes al espacio fronterizo” (Gernaert Willmar, 2005: 5).*

Sin embargo todas las definiciones anteriores tienen sus limitantes, algunas están enfocadas a resaltar las diferencias temporales y espaciales que presentan (Rodríguez, 2014), a la superación de la idea de límite o periferia por la de espacio de integración (Oliveros, 2002; Denegri, 2012, Cuti, 2014 ), y otras a los imaginarios sociales que se tengan de las mismas, de acuerdo a la proximidad o lejanía de los actores (Gernaert, 2005), faltando por evidenciar los niveles que de gobierno que las rigen dentro de un mismo Estado.

Se hace necesario entonces para la presente investigación, proponer un concepto que permita integrar los aspectos antes señalados, con la intención de distinguir además de las situaciones espaciales que los caracterizan, la presencia de distintos niveles de gobierno, que incidenten en tales territorios, con el objetivo de proponer una planificación territorial articulada y cooperativa en base a las competencias de cada uno de ellos y de los procesos bilaterales de integración fronteriza, que se llevan a cabo entre dos Estados.

Así, para efectos de la presente investigación se entenderá por frontera al ámbito espacial adyacente de dos países limítrofes, que presentan dinámicas, sociales, económicas, culturales y ambientales que los integran entre sí, cuya imagen social de las mismas variara dependiendo del grado de tales dinámicas y de la distancia que se tenga del ámbito espacial en donde estas se producen, presentando a su vez distintos niveles de gobierno que las rigen de forma coordinada y cooperativa de acuerdo a la estructura de cada Estado y de las relaciones bilaterales que se dan entre sí.

### **1.1.2 Las nociones de linealidad y zonalidad de las fronteras**

El concepto de frontera está relacionado con las nociones de linealidad y espacialidad, que han permitido integrar en su significado tanto el concepto de territorio como el de límites. A continuación se analiza las nociones de



linealidad y espacialidad o zonalidad que presentan las fronteras, de acuerdo a los estudios de Oliveros (2002).

La noción de linealidad parte de la idea de que los Estados - Nación al definirse como unidades políticas soberanas, han tenido la necesidad de establecer claramente el territorio sobre el cual ejercen su jurisdicción, de tal manera que se ha hecho necesario precisar los “límites” de su porción de territorio. Por tanto, la noción de linealidad presenta una connotación “fundamentalmente jurídica”.

Para la noción de zonalidad, por otro lado, la frontera no es un término que posea una carácter principalmente jurídico, sino más bien social y económico, constituyéndose en un espacio en donde fuerzas organizadas actúan de un lado al otro del límite, y cuyos vectores son la población y los canales de comunicación (vías) y todo aquello que estimula un movimiento e intercambio de personas, bienes y servicios, que van perfilando en ciertos ámbitos espaciales “lo fronterizo”.

### **1.1.3 Las Fronteras Activas e Inactivas**

Así mismo continuando con Oliveros (2002), es posible asociar a las nociones de “linealidad” y “zonalidad” analizadas anteriormente, con dos tipos de fronteras: las fronteras activas y fronteras inactivas.

La idea de “fronteras activas” se expresa a través del grado y alcance de las interacciones que se producen entre poblaciones fronterizas vecinas de dos países, por tanto se enmarcan dentro de la “noción de zonalidad”, inscribiéndose además dentro del contexto de desarrollo socio – económico que presentan.

Por otro lado, la idea de “fronteras inactivas”, están relacionadas con noción de linealidad, esto debido a que ante la falta de población que permita la generación de dinámicas socio – económicas, se generan “espacios vacíos”,

que no se incorporen a la economía y sociedad de sus Estados, aunque siguen estado bajo su control.

*“...solo es dable percibir la frontera en la medida en que aquellos espacios situados en los confines de un Estado cuenten con una base demográfica; así definida, la frontera siempre constituye una frontera activa. A falta de población, la esencia del concepto de frontera se diluye y entonces los confines territoriales no ocupados ni acondicionados (y a veces ni siquiera transitados esporádicamente) de un Estado pasan a configurar "espacios vacíos", "espacios no incorporados" a las economías y sociedad nacionales. En esa situación, la noción lineal de la frontera cobra plena amplitud...”*  
(Oliveros, 2002).

Por tanto, el hecho de que se produzcan distintos tipos de dinámicas territoriales a cada lado del límite fronterizo (sociales, culturales, económicas), requiere de la presencia de habitantes que las lleven a cabo. En ese sentido es válido pensar que una frontera como espacio de integración se consolida con la presencia de poblaciones vecinales en las inmediaciones de los límites fronterizos adyacentes de cada país.

#### **1.1.4 La escala territorial de las fronteras**

Tomando en cuenta las nociones y tipos de frontera revisadas anteriormente, se puede decir que el análisis de su dimensión territorial no se puede reducir únicamente a un ejercicio cartográfico, sino más bien a un estudio cuidadoso de la naturaleza y alcance de los procesos económicos y sociales que se establecen en su interior (Meza, 2012:26).

En ese sentido, a través de los estudios llevados a cabo por la Comunidad Andina (CAN) a cargo de Oliveros (2002), es posible identificar tres escalas territoriales fronterizas:

##### **a) Área de frontera:**

Franja de territorio generalmente pequeña (unos cuantos kilómetros cuadrados) que funcionalmente está íntimamente asociada a la noción lineal de

frontera. En ella la manifestación tangible del fenómeno fronterizo, definido por las situaciones propias o dinámicas inherentes de las zonas de frontera, que ocurre a una escala local y se evidencia con el funcionamiento de los pasos de frontera, algunos de ellos habilitados por acuerdo de los Estados y otros informales, y por la existencia de infraestructura y servicios vinculados a su utilización (servicios públicos de control y registro de los tráficos bidireccionales instalados en Centros Nacionales, o Binacionales, de Atención en Frontera (CEBAF), o bien en puestos de control fronterizo). La población local se moviliza intensamente para aprovisionarse de bienes o servicios en la localidad vecina del otro país en el marco de “estrategias de sobrevivencia” vinculadas muchas veces al comercio de pacotilla y al contrabando.

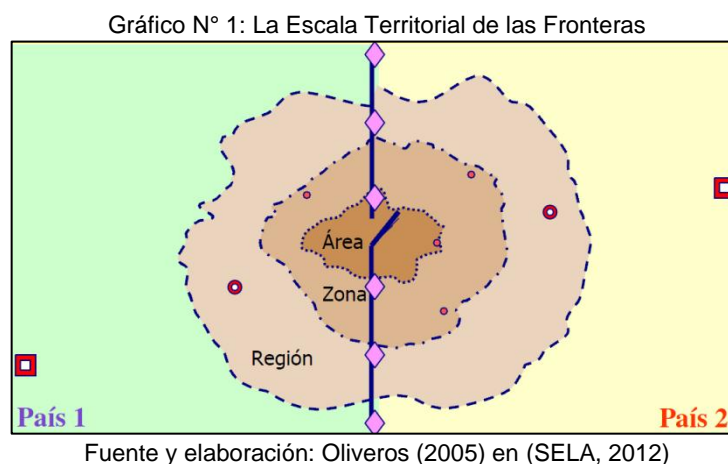
#### **b) Zona de frontera:**

Ámbito territorialmente mayor que el anterior, en donde pueden conducirse acciones de desarrollo de manera orgánica en la medida en que existen en ambos bordes fronterizos ciudades dotadas de funciones urbanas más o menos diferenciadas o complementarias entre sí, que cuentan con equipamientos básicos, si bien por lo general se trata de centros urbanos de tercer orden dentro de la jerarquía urbana de cada país. Asimismo, las zonas de frontera cuentan con una cierta dotación de infraestructura de transportes, energética y de comunicaciones, presencia de autoridades políticas y administrativas, además de la actuación organizada de actores económicos y otros grupos de la sociedad civil tales como gremios, cámaras del comercio y la producción, asociaciones culturales, etc. En esa medida, a partir de la zona de frontera es posible ofrecer soporte al área de frontera, así como operar como nexo articulador de aquélla con el resto del territorio nacional.

#### **c) Región de frontera:**

En una percepción nacional, una región constituye un ámbito sub-nacional de programación y gestión del desarrollo que generalmente coincide con los límites de unidades político-administrativas mayores y que funciona

como una unidad geoeconómica sub-nacional. Una región de frontera o región fronteriza, binacionalmente planteada, constituiría el escenario privilegiado, de avanzada, de la relación bilateral, en la cual podrían experimentarse los inicios de lo que sería una integración bilateral capaz de abordar componentes que trasciendan lo exclusivamente económico.



### 1.1.5 La “Situación de Frontera”

La “situación de frontera”, hace referencia a las características particulares presentes en un determinado territorio fronterizo, en un periodo específico de tiempo. De tal manera que se evidencien las situaciones o problemáticas individuales, así como los grados de articulación e integración que presentan tanto internamente (con su propio país) como externamente (con el país vecino).

*“...Esta situación dinámica que se configura con características específicas en cada sector de la frontera entre dos países, y que prevalece en un momento dado, puede ser denominada “situación de frontera” (Oliveros, 2002: 4)*

En ese sentido, las “situaciones de frontera” que evidencian conflictos o desequilibrios socio – económicos, representan para sus Estados territorios que procuran ser atendidos con cierto grado de prioridad, en el marco de sus políticas nacionales de desarrollo.

*“Una situación fronteriza pasa a convertirse en un problema específico de política pública cuando la mencionada interacción opera asimétricamente, con un inequitativo reparto entre las regiones vecinas de los costos y beneficios de la propia interacción y del efecto de las políticas económicas”(Boisier, 2003: 31)*

### **1.1.6 Tipologías de “Situación de Frontera”**

Existen muchas alternativas para de establecer tipologías de situaciones de frontera como aspectos propios a la realidad de tales territorios (aspectos geográficos, político-administrativos, sociales, demográficos, culturales, económicos, entre otros). A continuación se presentan tres conjuntos tipológicos de situaciones de frontera, propuestos por la Comunidad Andina en 2004, y ampliados por el SELA, 2012:12-19.

#### **A. Tipología de situaciones de frontera con atención a sus poblaciones y dinámicas socio-económicas**

Se puede realizar una tipificación de las situaciones de frontera poniendo atención a las poblaciones que las habitan desde la perspectiva de su nivel de desarrollo social y económico, el carácter urbano o rural de los asentamientos poblados, y sus accesos o vínculos con las principales ciudades o polos de desarrollo que presenta cada país.

##### **a) Poblaciones indígenas aisladas**

Son aquellos grupos étnicos que habitan en los recónditos territorios de Amazonía suramericana, muy poco numerosos y aislados o en contacto ocasional con el resto del mundo, en quienes predomina el sentido de pertenencia étnico-cultural por sobre el sentido de pertenencia nacional. Sus modos de organización social son ancestrales y su alimentación se basa en la caza y la recolección, por lo que pueden instalarse temporalmente en el territorio de uno u otro país fronterizo sin que ello tenga impactos sobre la vida del grupo. En general no suelen mantener contactos o intercambios con comunidades diferentes a las de la misma etnia y tampoco transacciones



monetarias. Un ejemplo de ellos son las comunidades indígenas de la tribu Haurani, presentes en los territorios amazónicos tanto en Ecuador, como Perú, vinculándose principalmente por el río Napo y sus afluentes.

Gráfico N° 2: Comunidades indígenas aisladas presentes en Perú y Ecuador:  
Tribu Haurani (Rio Napo)



Fuente: <http://www.dicyt.com>  
Fotografía: James Yost (2013)

#### **b) Poblaciones indígenas con diversos grados de articulación con el mundo exterior**

Esta tipología alude a las poblaciones indígenas presentes en las zonas de fronteras entre países, manteniendo relaciones ocasionales o permanentes con entidades o agentes del Estado, organizaciones no gubernamentales, comerciantes y colonos, entre otros. La cohesión social y cultural que los distingue, así como sus formas tradicionales de producción, evidencian un muy variado patrimonio cultural, social e histórico, que se manifiesta, por ejemplo, en la medicina tradicional con base en el conocimiento y utilización de recursos propios de su hábitat. Sus condiciones de salud son generalmente muy precarias. Con frecuencia los territorios donde habitan sobrepasan los límites entre Estados, y su interrelación con comunidades de la misma etnia en el país vecino presentan diversos grados de intensidad o frecuencia. Este es el caso de las comunidades fronterizas de Miazí (Zamora Chinchipe, Ecuador) que mantienen vínculos históricos con los Ashuime (Amazonas, Perú); también encontramos a los Yagua (Loreto, Perú) etc.

Gráfico N° 3: Comunidades nativas con cierto grado de articulación con el exterior:  
Comunidad nativa Yagua – Loreto (Perú)



Fuente y Fotografía: Ministerio de Cultura del Perú (2013)

### **c) Comunidades campesinas con recursos agrícolas precarios y cuadro social crítico**

Esta tipología hace mención a las poblaciones y comunidades campesinas de los laderas, valles y mesetas propias de las cordillera de los andes. Esas comunidades se encuentran en general alejadas de los principales centros urbanos y ejes de comunicación, asentadas en tierras de baja productividad, ya sea por la pobreza de los suelos, la topografía accidentada o la crudeza del clima, agravada, en muchos casos, por la alta densidad demográfica, por lo que su situación económica y social suele ser precaria. Su organización social y su cultura se encuentran en transición entre modos tradicionales y modernos, carencias en materia de infraestructura, servicios públicos y servicios sociales son muy acentuadas y determinan niveles de vida muy bajos para la mayor parte de estas poblaciones.

Frente a la situación descrita, el desarrollo de vínculos con las comunidades vecinas del país limítrofe sobre la base de identidades culturales o relaciones sociales ancestrales, contribuyen considerablemente a complementar las capacidades locales y suplir carencias en materia de atenciones básicas en salud, educación o acceso a productos básicos de la canasta familiar. Como ejemplo podría citarse los asentamientos poblados

fronterizos de Reina del Cisne (Zamora Chinchipe, Ecuador) y La Fortuna (Cajamarca, Perú).

Gráfico N° 4: Habitante del barrio fronterizo límite “Reina del Cisne” (Zamora Chinchipe, Ecuador)



Fuente: PBRF- Capítulo Ecuador  
Fotografía: Edwin Roque (2014)

#### **d) Comunidades campesinas con acceso a recursos agrícolas y déficit moderados de servicios sociales**

Bajo esta denominación puede identificarse a las poblaciones campesinas asentadas en zonas cordilleranas, costeras y de piedemonte, cercanas a centros urbanos o a vías de comunicación, lo que facilita el contacto con el exterior y el acceso a los mercados.

El déficit en materia de servicios sociales es alto, aunque no tan agudos como los que afectan al tipo de población fronteriza anterior. Las relaciones con comunidades fronterizas del país vecino suelen ser intensas y abarcar diversos ámbitos de la vida comunitaria (atenciones en salud, educación básica, secundaria o técnica, adquisición de bienes básicos y otros manufacturados, actividades culturales y festividades religiosas, eventos familiares y sociales, etc.), alimentadas por un pasado compartido y por unas demandas sociales que sólo en parte son satisfechas desde el propio país. Es el caso de los asentamientos poblados fronterizos de Jimbura (Loja –Ecuador) y el Toldo (Ayabaca – Perú).

Gráfico N° 5: Comunidad campesina fronteriza de Samanga: El Toldo (Ayabaca-Perú)

Fuente y fotografía: <http://siar.regionpiura.gob.pe/>

### e) Nuevos asentamientos humanos

Esta situación de frontera se presenta en zonas generalmente ubicadas al pie de los sectores montañosos fronterizos y zonas boscosas o la Amazonía, hacia donde han emigrado en búsqueda de mejores condiciones de vida campesinos desplazados de otros ecosistemas y pisos montañosos como consecuencia de la presión demográfica, la degradación de la tierra o la violencia política, proceso favorecido por la construcción o mejoramiento reciente de vías de comunicación. La carencia de servicios sociales básicos, de energía, infraestructura o comunicaciones que enfrentan, pueden llegar a ser críticas, agravadas por la dispersión espacial de los nuevos núcleos de asentamientos humanos, desde los cuales, y muchas veces con participación de agentes externos a la zona, se organizan actividades ilegales a través de pasos fronterizos informales o clandestinos (En la ZIF Ecuador – Perú, no existen mayores ejemplos en la actualidad de este tipo de asentamientos).

### f) Centros urbanos con funciones locales

Se trata de una situación de frontera caracterizada por la presencia de centros poblados ubicados en la base de la jerarquía urbana de los países de la región, por lo cual las funciones propiamente urbanas de estos núcleos son generalmente muy modestas. En la mayoría de los casos, estos pequeños



centros urbanos se encuentran muy alejados de las ciudades más dinámicas, por lo que funcionan como centros de servicios elementales para un entorno rural más o menos dilatado.

En función de ello, la situación social de su población tiende a ser crítica, signada por la escasez de opciones de empleo, alta emigración de la población joven, servicios públicos precarios y servicios sociales básicos con cobertura insuficiente y generalmente de baja calidad. Con frecuencia las relaciones con comunidades vecinas del país limítrofe suelen ser intensas, muchas veces alimentadas por sentimientos de pertenencia étnica y cultural compartida. Un ejemplo de esta situación de frontera es la que se da entre las ciudades de Zumba (Ecuador) y Namballe (Perú).

Gráfico N° 6: Centro poblado fronterizo de Namballe (San Ignacio – Perú)



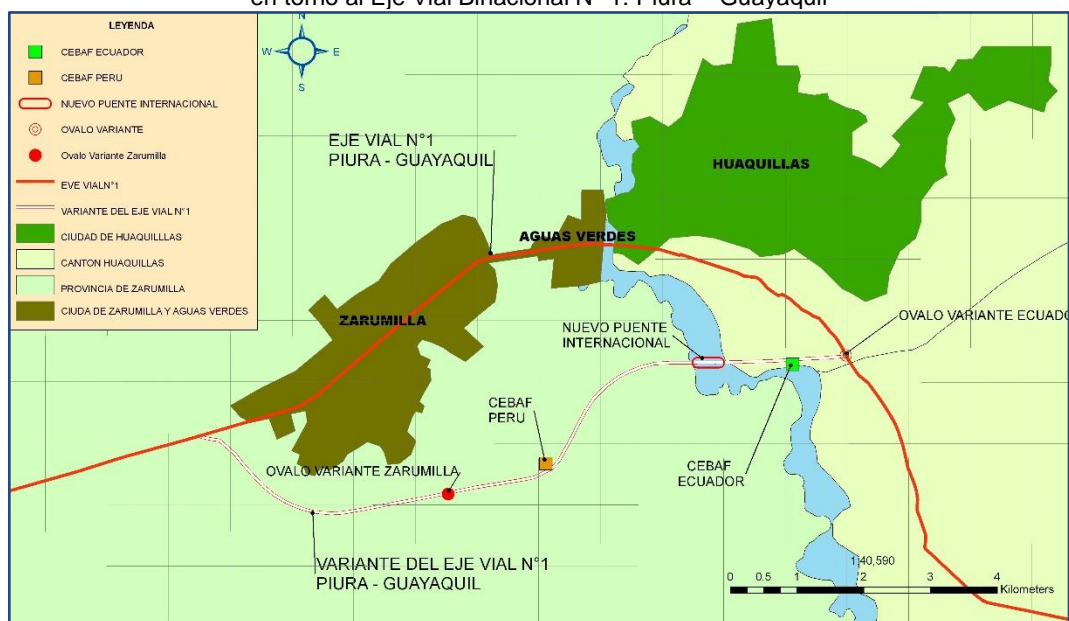
Fuente: PBRF- Capítulo Ecuador  
Fotografía: Municipio de Namballe (2014)

#### **g) Centros urbanos intermedios, ubicados sobre ejes de comunicación binacional**

Se trata de ciudades de tamaño poblacional y complejidad funcional intermedia, ubicadas a ambos lados del límite internacional a modo de ciudades “pares” o “gemelas”, frecuentemente en las proximidades de un paso de frontera oficialmente habilitado y que en ocasiones funcionan a modo de conurbación binacional. Cumplen funciones más diversificadas que los núcleos urbanos descritos en el punto anterior, pero con predominio de la función

comercial que debe, por lo demás, adecuarse a vaivenes y coyunturas económicas y políticas determinadas exógenamente. Muchas de estas ciudades son también punto de paso de importantes corrientes de comercio internacional. A pesar de ello, el desempleo generalmente es alto y un importante sector de la población en edad de trabajar con frecuencia está empleada en actividades informales cuando no ilegales (contrabando o narcotráfico). Ejemplos de esta situación de frontera es la conurbación Huaquillas (Ecuador) – Aguas Verdes (Perú).

Gráfico N° 7: Ciudades fronterizas conurbadas de Huaquillas (Ecuador) – Aguas Verdes/Zarumilla (Perú) en torno al Eje Vial Binacional N° 1: Piura – Guayaquil



Fuente: PBRF E – P

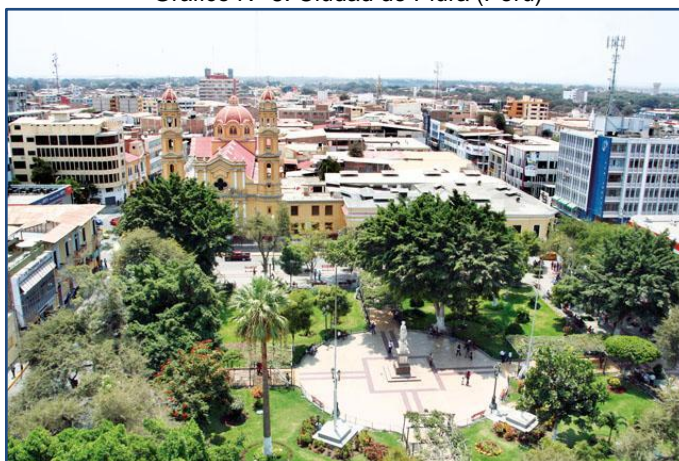
Elaboración: Estudio: Apoyo a la Integración Urbana y Regional de la Zona Fronteriza del Eje Vial N° 1 (2010)

## h) Metrópolis regionales

Se trata de una situación no muy frecuente en las fronteras de América Latina y el Caribe pues supone la presencia, a ambos lados de la línea limítrofe, de ciudades que ocupan un lugar privilegiado en la jerarquía urbana nacional y desempeñan, por tanto, funciones múltiples y complejas. Se trata de ciudades que, si bien siguen encontrando en el comercio una actividad preponderante, cuentan además con una base industrial y de servicios moderna. En estos centros urbanos la problemática social es diversificada y

compleja y su tratamiento es asimilable al de otros centros urbanos importantes dentro de los espacios nacionales. Aunque no son precisamente metrópolis regionales, se puede considerar como ejemplo para tal efecto de la presente tipología a las ciudades de Piura en Perú y Machala en Ecuador, por tratarse de los centros poblados más populosos de la ZIF Ecuador - Perú).

Gráfico N° 8: Ciudad de Piura (Perú)



Fuente: <http://www.encuestas.com.pe/>

## **B. Tipología de situaciones de frontera con atención al grado de consolidación de los procesos de interrelación**

Esta tipificación propone la identificación de sectores geográficos prioritarios de intervención en materia socio-económica, con cuatro tipos sugeridos de situación de frontera que son:

### **i) La frontera ausente**

Hace referencia a los espacios fronterizos vacíos, no ocupados ni incorporados a la economía y sociedad nacionales y, por tanto, carentes de una dinámica socioeconómica, aunque fuera de carácter elemental. Constituye, sin duda, una frontera no prioritaria para la integración fronteriza, pero, eventualmente, escenario propicio para algunas acciones de cooperación fronteriza, entendiendo como tal las iniciativas que comprometen países limítrofes en sus territorios de frontera contiguos, poco poblados y desarticulados entre sí y con el resto del territorio de cada país, para sentar las

bases del desarrollo e integración futura de dichos espacios mediante la ejecución de acciones y proyectos en temas tales como estudios básicos de los recursos naturales, protección de los ecosistemas compartidos, medidas de seguridad y confianza mutua, asistencia a las comunidades nativas, entre otros.

### **j) La frontera embrionaria**

Constituye una frontera activa, pero en ella todavía predominan procesos primarios de interrelación, que ocurren de manera espontánea sin mayor intervención o regulación por parte de los Estados. Esta es, cada vez más, un tipo de frontera escasa porque, en la mayor parte de las fronteras de América Latina los Estados vecinos han dado curso a acuerdos o tratados para establecer, cuando menos, medidas de regulación o promoción de las relaciones fronterizas.

### **k) La frontera en construcción**

También es una frontera activa, pero en ella ya se desarrolla un escenario de intensa cooperación entre dos Estados con miras a encauzar las relaciones fronterizas, mejorar la funcionalidad de los pasos de frontera, implantar infraestructura y servicios que alivien las carencias de la población, intensificar la relación entre autoridades de gobierno local que en ocasiones son premunidas de atribuciones en el marco de acuerdos adoptados por los gobiernos nacionales, entre otro tipo de iniciativas. En ese contexto, los procesos de integración que allí se desarrollan tienen mayor grado de organicidad y son cualitativamente superiores. Un ejemplo de dicha tipología son las localidades vecinales fronterizas de Cañeveral / Capitan Hoyle (Tumbes – Perú) y Cazaderos / Mangahurco (Loja – Ecuador), en donde se vienen promoviendo distintas actividades binacionales, encaminadas a fortalecer la integración fronteriza y a proteger el bosque seco, característico estos territorios de la ZIF E-P.



Gráfico N° 9: 1era Ciclo Ruta “Bosque Seco” Ecuador – Perú (2014), entre las localidades fronterizas de Cañaverl (Tumbes – Perú) y Mangahurco (Loja – Ecuador)



Fuente: PBRF E – P (2014)  
Fotografía: Edwin Roque (2014)

### **I) La frontera consolidada**

En ella se reconocen centros urbanos dotados de funciones especializadas, operan ejes de intercambio comercial y organizaciones empresariales binacionales; constituyendo un espacio privilegiado de actuación compartida de los gobiernos nacionales de ambos países fronterizos, por lo que existe un alto grado de formalización de los procesos de interrelación. Constituye la “frontera-meta”, el tipo de frontera al que los países podrían aspirar en los horizontes de mediano - largo plazo (Ejemplo zona fronteriza en torno al Eje Vial N° 1: Guayaquil -Piura).

### **C. Tipología de situaciones de frontera según su escala geográfica**

Finalmente, esta tipología permite detallar un poco más el análisis de extensión de frontera revisada anteriormente, proponiendo ideas claras sobre las escalas de intervención posibles según la extensión territorial y características de cada realidad fronteriza.

#### **a) Escala local:**

A ella puede asimilarse la denominación de AREA DE FRONTERA, y comprendería la franja de territorio que se encuentra más próxima al límite

entre dos o tres países. Puede ser identificada y delimitada recurriendo a las categorías territoriales-administrativas básicas (municipios, parroquias, cantones, distritos fronterizos) en las zonas caracterizadas como “frontera embrionaria” o “frontera en construcción”, donde existan centros urbanos y ejes viales que se proyectan de uno y otro lado del límite entre dos Estados y que funcionan como pasos de frontera o puntos de intercambio comercial y turístico más o menos formales. En los sectores rurales, el área de frontera es menos precisa y los intercambios son por lo general de poca magnitud y generalmente informales.

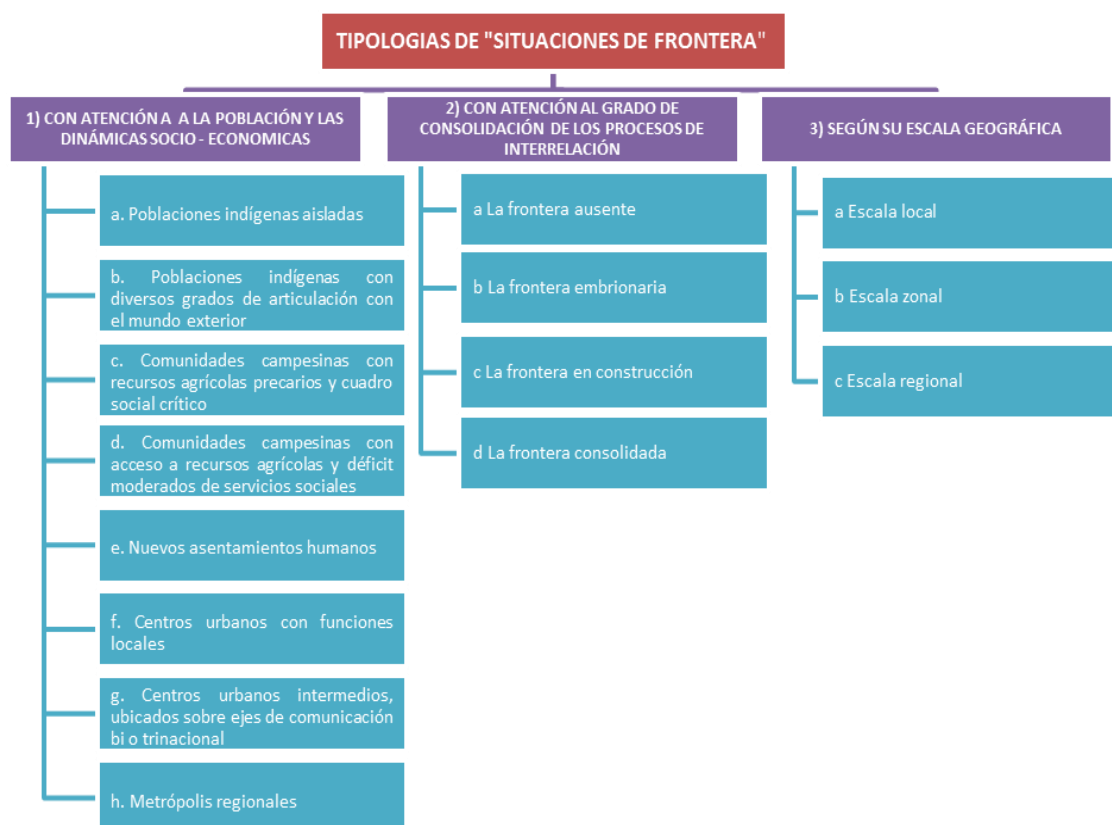
#### **b) Escala zonal:**

El territorio comprendido en este concepto puede ser denominado “Zona de Frontera”. El cual incorpora el área de frontera, pero contiene además una porción de territorio más amplio a ambos lados del límite político entre dos Estados, a escala de provincia, departamentos o la agregación de varios municipios. Cuenta con ciudades con funciones urbanas diferenciadas y hasta especializadas, infraestructura y presencia organizada de actores económicos y grupos de la sociedad civil. Una zona de frontera es una entidad geoeconómica básica que algunos países de la región tales como los que hacen parte de la Comunidad Andina, han concebido y están instrumentando binacionalmente bajo la denominación de “Zona de Integración Fronteriza” (ZIF).

#### **c) Escala regional:**

Que puede denominarse región de frontera o región fronteriza, concebida como una unidad geoeconómica mayor, caracterizada por la existencia de fuertes vínculos entre sus habitantes; poseedora de una alta densidad de redes sociales, comerciales y de servicios; la organización de las actividades regionales en torno a un centro (una ciudad de cada lado de la frontera) y la pertenencia y funcionalidad de cada parte nacional que la compone a un conjunto nacional mayor.

Gráfico N° 10: Tipológicas de Situación de Frontera



Fuente: CAN, 2004; SELA, 2012  
Elaboración: Propia

Con respecto a las tipologías antes analizadas, la presente investigación se centrará para la formulación de su propuesta solo en algunas de ellas, considerando el hecho de que la ZIF Ecuador – Perú presentan un gran número de tipologías de frontera, tal cual se ha podido observar, las mismas que son difíciles de abordar en una sola propuesta de investigación de forma específica, dadas sus particularidades. De esta manera las tipológicas de situación de frontera se priorizarán para el desarrollo de los lineamientos teórico metodológicos para el ordenamiento territorial binacional en la ZIF Ecuador – Perú, serán las siguientes:

- Por la atención a las dinámicas de la población, se considerará a los centros urbanos con funciones locales y a los centros urbanos intermedios ubicados en Ejes de Comunicación Binacional.



- Con respecto al grado de consolidación, a se considerara a los ámbitos fronterizos consolidados entre dos países, y finalmente
- Por su escala geográfica, se enfocara a la escala local

Las tipologías señaladas anteriormente, han sido consideradas tomando en cuenta que se hace necesario la existencia de una dinámica transfronteriza suficientemente intensa, que permita implementar y sostener las futuras disposiciones emanadas de los Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial Transfronterizos (PBOT-T), que se pretendan elaborar en tales territorios. Por lo que debe existir cierto grado de consolidación en los procesos de desarrollo e integración fronteriza, antes de avanzar a un proceso de planificación territorial conjunto. Por tal motivo se ha optado por priorizar los ámbitos locales fronterizos, tomando en cuenta que entre ellos los procesos de relacionamiento son más fuertes, al encontrarse próximos entre sí.

### **1.1.7 Importancia actual de las fronteras**

Ante lo analizado hasta este momento, es pertinente para la presente investigación reflexionar sobre el ¿por qué es importante hablar de fronteras y ocuparse de dichos territorios en los tiempos actuales?

Hace algunas décadas la preocupación por las fronteras se centraba sobre todo a los temas relacionados con la seguridad nacional y la política exterior de los países. En el contexto actual en donde se ha fortalecido la noción de espacialidad o zonalidad de las fronteras, frente a la noción de línea o límite que predominaba anteriormente, la preocupación por dichos territorios ha tomado vigencia una vez que se han podido identificar en base a diagnósticos socio – económicos, las dinámicas transfronterizas de sus poblaciones y las situaciones de desequilibrio territorial que presentan con relación a sus propios países, con el objetivo de desarrollar los mecanismos necesarios para incorporar tales ámbitos territorial al desarrollo nacional.

*“Tradicionalmente, los estudios fronterizos se centraron en la importancia histórica de las fronteras para la política doméstica y las relaciones internacionales, más que en examinar el desarrollo de las comunidades fronterizas en sí mismas”.*(Koff, 2008: 2).

*“...los gobiernos nacionales están cobrando conciencia sobre la importancia de las fronteras en el territorio nacional, cuyos recursos locales y compartidos hacen que los estados, los territorios y sus poblaciones se vuelvan interdependientes”* (Zamora Rivas, Gernaert Willmar, & López, 2007: 10).

En este sentido, los estudios realizado por Oliveros (2002) en el marco de la Política Comunitaria de Desarrollo de Integración Fronteriza de la CAN, a la que pertenecen tanto Ecuador como Perú, conjuntamente con Colombia y Bolivia, han resaltado la importancia que tiene las fronteras en la actualidad para dichos Estados, tanto en el ámbito nacional, en el marco de sus políticas nacionales de desarrollo, como en el internacional en el marco de las políticas supranacionales o regionales de integración (como es el caso de la política comunitaria de la CAN) y demás políticas binacionales que con dicho fin países limítrofes entre sí, han establecido (como es el caso de la política binacional de desarrollo e integración fronteriza ecuatoriano – peruano, originada en 1998).

*“Es en el contexto internacional, en donde se nota cada vez más la interdependencia entre países y bloques económicos, como consecuencia de los avances tecnológicos y el auge del comercio internacional para el desarrollo, en ese contexto las fronteras asumen actualmente una renovada importancia y prioridad de atención para cualquier país, al menos en las siguientes dimensiones: 1) En lo que hace a la superación de los desequilibrios regionales del desarrollo; 2) En cuanto al afianzamiento de los procesos de cooperación e integración económica y 3) En lo que respecta a la articulación de los Países Andinos con el contexto internacional* (Oliveros, 2002: 4).

Al respecto el autor antes citado, profundiza en las dimensiones señaladas argumentando que:

1. Respecto a la superación de los desequilibrios regionales del desarrollo, se ha evidenciado que las fronteras constituyen en su mayor parte, espacios marginales, periféricos, débilmente integrados o carentes de integración a la economía y la sociedad nacional, debido a modelos de



desarrollo centralistas. Lo que ha llevado a que la problemática económica, social y cultural actual que presenta ciertas fronteras, sean tanto o más críticas que muchas áreas rurales interiores de sus respectivos países. Ante esta situación se hace prioritario concretar un integración efectiva de los territorios fronterizos “hacia adentro”, en beneficio de cada país, asumiendo al desarrollo fronterizo como un objetivo nacional. En ese sentido las iniciativas bilaterales con los países limítrofes, pueden constituir parte importante de dicha estrategia (Oliveros, 2002: 4).

2. En cuanto al afianzamiento de los procesos de cooperación e integración económica, los países de la Subregión Andina, tiene como objetivo construir un espacio económico ampliado que haga perdurable un proceso sostenido de crecimiento de la capacidad subregional para producir bienes y servicios, intercambiarlos y consumirlos, pero en condiciones de eficiencia y competitividad, a través de la incorporación cada vez mayor del número de actores y nuevas áreas geográficas. Tomando en cuenta que gran parte del creciente flujo de personas y mercancías que la integración propicia, utiliza el modo de transporte terrestre. Ante tal situación las fronteras intra-andinas deben ser acondicionadas para desempeñar eficientemente el papel de puntos de articulación de las economías nacionales. La adecuación de las fronteras debe ser efectuada con pleno reconocimiento de su realidad económica y social actual, a fin de no empeorar el precario equilibrio socio-económico que puedan presentar, que en buena medida es el resultado de las modificaciones ocasionadas en los modos de vida de la población y en la orientación de las actividades económicas por el encuentro o "choque" de dos sistemas nacionales que tiene lugar en dichos espacios. (Oliveros, 2002: 5).
3. En lo que respecta a la articulación de los Países Andinos con el contexto internacional, es importante identificar un papel para las

fronteras, que suponga su participación dinámica en los esfuerzos por expandir y diversificar la oferta exportable de los Países Andinos, mejorando la participación de la Subregión en su conjunto, dentro del contexto de la globalización económica. Ante esta necesaria apertura hacia el mundo, algunos corredores comerciales y ejes de desarrollo que articulan regiones interiores de los Países Andinos con los puertos de la Subregión sobre los océanos Pacífico y Atlántico, a través de sus territorios fronterizos, deben permitir que estos últimos se consoliden como verdaderos espacios – encrucijada, proyección en la cual su posición geográfica privilegiada constituye el principal activo. En este macro escenario, la concreción de los proyectos de integración física y concretamente los corredores viales, ferroviarios o multimodales, que ya han sido identificados por los gobiernos y organismos financieros y de integración regional (Iniciativa IIRSA), tienen una importancia fundamental para la proyección de la economía andina en una dimensión internacional.

De tal manera que la preocupación por los temas relacionados a las fronteras y sus implicancias para el desarrollo territorial de los Estados, logra evidenciarse y legitimarse en la actualidad, por lo que merecen ser tratados con la misma preocupación dentro de los instrumentos de planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial que los Estados elaboran con ese fin en sus diferentes niveles de gobierno.

## **1.2 Sobre desarrollo**

### **1.2.1 Sobre los conceptos de desarrollo**

Los conceptos asociados al desarrollo han ido evolucionando a través del tiempo, y han sido las sociedades que en el marco de sus contextos históricos, dificultades y expectativas, las que han forjado sus propios ideales de desarrollo; los mismos que en cierta medida han estado relacionados siempre con la búsqueda del bienestar humano.



*“El concepto de desarrollo no puede definirse de manera atemporal, sino que se llena de contenido históricamente. Cada sociedad y cada época tienen su propia formulación de qué es el desarrollo, que responde a las convicciones, expectativas y posibilidades que predominan en ellas. En definitiva, el concepto de desarrollo se relaciona con la idea de futuro que se presenta como meta para el colectivo humano” (Alfonso Dubois, Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo Resumen; en Bertoni et al., 2011:17)*

En ese sentido, Jurado (2005) hace un análisis de los diferentes enfoques teóricos sobre los cuales se han basado los postulados del desarrollo a través de la historia. Algunos de estos postulados han estado vinculados a las ideas de la “modernización” (como la teoría funcionalista de la modernización, la teoría de la comunicación, teoría de la diferenciación, etc.) al “desarrollo como consecuencia de etapas” (sociedad tradicional, sociedad previa de despegue; madurez de la sociedad, sociedad de consumo de masas, etc.); al “desarrollo visto como crecimiento”; y al “desarrollo visto como proceso de cambio estructural global”; entre otros.

Para fines de la presente investigación vale destacar esta última porque nos permitirá evidenciar las dicotomías existentes entre países, identificando sus desigualdades extremas, para hacer una comparación análoga de las inequidades existentes entre los centros nacionales y sus periferias o sea sus fronteras; así como también de analizar aquellos procesos sobre los cuales los Estados buscan implementar políticas encaminadas a la superación de tales inequidades; para posteriormente ahondar en los enfoques contemporáneos que han ligado al desarrollo con los temas de económicos, humanos, sostenibles y territoriales.

Así, el “desarrollo visto como un proceso de cambio estructural global”, presenta dos enfoques teóricos: el enfoque dialéctico y el estructuralista. En el primer caso, la condición de atraso de unos países está ligado al desarrollo de otro; es decir el nivel alcanzado por éstos se ha logrado por medio de la explotación y sumisión de los países subdesarrollados.





En el segundo caso también se reconoce la idea del dualismo como consecuencia de la división del mundo entre las sociedades avanzadas, industrializadas y desarrolladas frente a las periferias, sociedades atrasadas, pobres o dependientitas; indicando además que estos últimos pueden cambiar solo si dan reformas estructurales en sus sistemas, en donde el Estado está llamado a ser el protagonista, como gestor fundamental en cuanto la orientación, promoción y planificación del desarrollo junto con la participación política y cultural de los diferentes grupos y movimientos sociales; su principal exponente en América Latina es la CEPAL (Jurado, 2005).

Habiendo analizado lo anterior, a continuación se realizara un repaso general de los principales enfoques contemporáneos (más bien prácticos) sobre el desarrollo y los autores u organizaciones que las impulsan, eso sin pretender generar una discusión profunda al respecto ya que aquello representaría motivo de otro estudio.

## **1.2.2 Sobre los enfoques del desarrollo**

### **a) El Desarrollo Económico**

Los primeros enfoques del desarrollo con base en la economía, estaban íntimamente asociados a la idea de que había un modelo que imitar que correspondía a las sociedades occidentales “desarrolladas”, y que a través de un proceso lineal, que implicaba necesariamente el crecimiento económico, los países “no desarrollados” o “sub-desarrollados, podrían alcanzar niveles de vida y el bienestar moderno (Bertoni et al., 2011: 25). Así, por ejemplo:

*“Para el Banco Mundial el desarrollo alude a un cambio cualitativo y a la reestructuración de la economía de un país en relación con el progreso tecnológico y social. Según este organismo, el principal indicador del desarrollo económico es el aumento del PIB per cápita, que reflejaría el incremento de la productividad económica y del bienestar material, como promedio, de la población de un país. De este modo, plantea que el desarrollo económico está estrechamente vinculado con el crecimiento económico” (García, Laurelli, & Rosa, 2010: 41).*



## **b) El Desarrollo Humano**

Para la Organización de la Naciones Unidas (ONU) el desarrollo debe centrarse en ser humano. Así, en su informe Anual de Desarrollo Humano de 1990, se indica que:

*“el desarrollo en general es básicamente un proceso de vida que permite contar con alternativas u opciones de selección para las personas” (ONU, 2014).*

Tales alternativas u opciones, se ven reflejadas en las siguientes aspiraciones fundamentales de las personas: a) la búsqueda de conocimientos; b) la posibilidad de tener una vida prolongada y saludable; y c) tener acceso a los recursos que permitan un aceptable nivel de vida. Así, el desarrollo no se centra en la consecución de un cierto nivel económico, sino más bien en el desarrollo de ciertas capacidades humanas para el ejercicio de las diferentes esferas vida, como lo son: la económica, social, cultural o política.

## **c) El Desarrollo Sostenible**

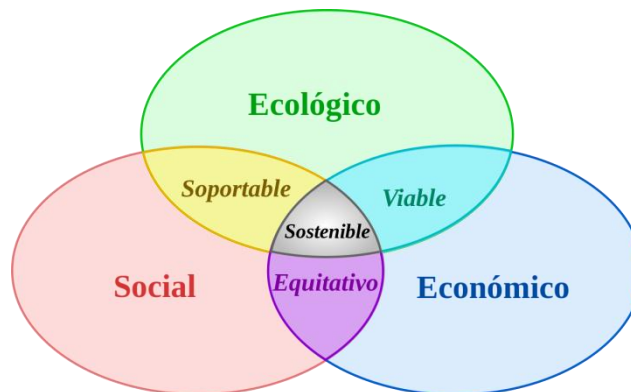
Con respecto al desarrollo sostenible, existente algunos postulados, entre ellos:

*“desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”. (Comisión Brundtland, 1987).*

Para las Naciones Unidas y la UNESCO, el Desarrollo Sostenible es un paradigma global que presenta cuatro dimensiones: la sociedad, el medio ambiente, la cultura y la economía, las cuales están interconectadas, no separadas.

*“la sostenibilidad es un paradigma para pensar en un futuro en donde las consideraciones ambientales, sociales y económicas estén equilibradas en la búsqueda de una mejor calidad de vida” UNESCO (2012).*

Gráfico N° 11: Consideraciones de la Sostenibilidad



Fuente y elaboración: Unesco, 2012

Por otro lado el IGAC<sup>1</sup> (1998) lo define como:

*“un proceso evolutivo sustentado en: equilibrio ecológico y soporte vital de territorio, a través de crecimiento económico y transformación de métodos de producción y patrones de consumo, respeto a la integridad étnica y cultural, fortalecimiento de participación democrática de la sociedad civil, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza”.*

De esta manera el desarrollo sostenible, es un enfoque perfectamente aplicado a cualquier territorio, incluyendo los fronterizos, en donde la garantía de sostenibilidad llega a alcanzar implicaciones supranacionales.

#### d) El Desarrollo Territorial

Los conceptos que tratan de explicarlo buscan reunir en una sola noción tanto la idea de “desarrollo”, como la de “territorio”, dos conceptos de por si difíciles de explicar desde un solo enfoque, por lo que suelen ser abordados de forma transversal y multidimensional, ya que atraviesan o agrupan diferentes ámbitos o dimensiones de estudio. Entre algunos conceptos propuestos tenemos:

*“El desarrollo territorial es un proceso político, social, económico e institucional que produce la generación de actividades económicas de*

<sup>1</sup> Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Colombia.



*carácter productivo que posean impacto en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad, generando empleo, equidad e inclusión de tal manera que se contribuya a la reducción de los desequilibrios espaciales entre las regiones. Constituye un proceso multiescalar, interinstitucional y multiactoral de amplia complejidad que concibe al territorio como una construcción social y un espacio de poder”. (Casalis & Villar, 2011:16)*

Otra definición muy interesante es la que ofrece el Programa Territorio Chile de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE):

*“El Desarrollo Territorial apunta a la expansión de las capacidades y condiciones asociadas a un área geográfica particular en donde viven personas que comparten historia, cultura, aspiraciones, medios sociales y políticos, un ambiente con sus respectivos recursos naturales, medios productivos, económicos y de infraestructura que requieren ser encadenados para potenciar el desarrollo.”<sup>1</sup>.*

En ambos casos, Casallis & Villar (2011) menciona que en dichos conceptos no solo se hace referencia a al tema de la multicausalidad y a las interacciones existentes entre diferentes ámbitos (económicos, sociales, institucionales, etc.); sino también al hecho de que estos se producen en un espacio o “territorio” determinado, sobre todo el “local”.

*“El enfoque del desarrollo territorial procura integrar el desarrollo local, la planificación sectorial y el enfoque de economías regionales. Supone contemplar las particularidades locales y los procesos que operan en los territorios. Esto implica una visión multidimensional que incorpora la articulación interjurisdiccional e interactoral en la que se generan los vínculos que permiten tener como partícipes de estos procesos a los distintos niveles de Estado y a los actores del territorio” (Casalis & Villar, 2011:10).*

En ese sentido, el enfoque del desarrollo territorial es pertinente para analizar el “desarrollo en los territorios fronterizos”, desde un punto de vista local pero considerando la articulación debida con el resto del territorio nacional de cada país.

---

<sup>1</sup> En: <http://www.territoriochile.cl/1516/propertyvalue-29324.html>

### e) El Desarrollo Fronterizo

De acuerdo a la Comunidad Andina, se puede decir que el “desarrollo fronterizo” y la “integración fronteriza”, son dos nociones afines, si se reconoce a las fronteras como territorios que presentan dinámicas entre grupos humanos próximos geográficamente, pero pertenecientes a dos Estados. Sin embargo, está, a través de Oliveros (2012), permite diferenciarlas de la siguiente manera:

*“El desarrollo fronterizo, es un proceso que busca incorporar las fronteras al desarrollo nacional de cada país; es conducido por los gobiernos centrales mediante iniciativas que responden a objetivos y estrategias integrales de desarrollo” (Oliveros, 2012)*

*“La Integración fronteriza mientras tanto, es un proceso convenido por dos Estados en sus territorios fronterizos colindantes a través de acuerdos o tratados específicos, con el objetivo de propiciar su desarrollo sobre la base del aprovechamiento conjunto y complementario de sus potencialidades, recursos y afinidades, así como de costos y beneficios compartidos” (Oliveros, 2012).*

Para la consecución de tal objetivo, dicho proceso requiere de un amplio desarrollo de una gobernanza en múltiples niveles, que incluya además de los acuerdos entre gobiernos centrales, y sus respectivos programas y proyectos binacionales, el desarrollo de acuerdos sub-nacionales, específicamente entre gobiernos locales fronterizos de ambos países (Rótulo y Damiani, 2010).

Este principio se materializa con la articulación entre las dinámicas del desarrollo local y las políticas de desarrollo planificadas e implementadas en el ámbito nacional de cada país.

### 1.3 Sobre los mecanismos de cooperación en las zonas de frontera

Las formas cooperativas que desarrollan los Estados en sus territorios fronterizos contiguos, con la intención orientar su accionar conjunto y coordinado en el marco de un proceso de desarrollo y la integración fronteriza, pueden ser de dos tipos, los que se caracterizan de acuerdo a los niveles de

gobierno que los impulsan. De esta manera se puede dar una cooperación entre gobiernos nacionales para sus zonas de frontera común (Cooperación Binacional Fronteriza), o una cooperación entre gobiernos locales fronterizos vecinos o adyacentes de ambos países (Cooperación Transfronteriza). Sin que esto contravenga la participación de los demás niveles de gobierno presentes en dichos territorios.

### **A. Sobre la cooperación binacional fronteriza**

Se puede entender a la cooperación binacional fronteriza como un conjunto de iniciativas comprometidas por dos países limítrofes en sus territorios fronterizos contiguos, para llevar a cabo proyectos y acciones conjuntas que permita implementar los acuerdos de desarrollo e integración fronteriza convenidos por sus gobiernos nacionales (de ahí el término binacional), en el marco de las relaciones bilaterales (Oliveros, 2002). La cooperación binacional fronteriza llevada a cabo por los gobiernos nacionales, posibilita la cooperación entre los gobiernos locales fronterizos (cooperación transfronteriza), para que estos puedan asumir su papel como actores directos en el proceso de integración binacional de la ZIF.

### **B. Sobre la cooperación Transfronteriza**

La cooperación transfronteriza tendría la misma connotación de trabajo cooperativo entre dos Estados, pero en cambio, esta es impulsada prioritariamente por los gobiernos locales fronterizos de ambos países. Este esquema de cooperación se refiere a acuerdos formales e informales que se generan en una frontera, entre actores locales institucionales o no, con la intención de atender las necesidades propias de su territorio, de acuerdo a Cordero (2010), citado por Morales (2014: 58).

De forma más general, la cooperación transfronteriza puede ser definida como “una colaboración entre autoridades sub-nacionales más allá de los límites fronterizos nacionales” (Perkmann, 2003: 157).

De tal manera que la cooperación transfronteriza podría ser entendida como la alianza estratégica de los actores y los territorios sub-nacionales contiguos, para reforzar los procesos de integración fronteriza que impulsan sus gobiernos nacionales. Los municipios son actores claves a pesar de sus capacidades limitadas. Se trata del nivel de la administración pública de las zonas de frontera, más cercana a la población fronteriza, que posee un amplio poder de convocatoria en términos de actores individuales o institucionales presentes. “Una obra de infraestructura de frontera, difícilmente logra ejecutarse (o sostenerse) si los municipios limítrofes no comparten la propuesta y/o no se han apropiado de ella”. (Rhi-Sausi & Oddone, 2012: 55).

Para que los procesos de cooperación transfronteriza se vean favorecidas por los impulsos de los gobiernos nacionales, existen tres condiciones fundamentales: a) que los territorios comprendidos participen en un proceso de conectividad física; b), que se cuente con una voluntad y un acuerdo político de alto nivel entre los países involucrados que permita materializarse en algún marco institucional de ordenación de sus relaciones y, c) que se reconozca la participación de los gobiernos sub-nacionales fronterizos, en cuanto a los articuladores de los actores locales, como instancia institucional fundamental para una positiva gobernanza transfronteriza (RHI-SAUSI, José Luis y Nahuel, 2012: 241).

En ese sentido, en la experiencia ecuatoriano – peruana de desarrollo e integración fronteriza, se debe destacar el impulso a la integración física entre ambos países, a través de los 5 Ejes Binacionales de Interconexión Vial. Así como los procesos de descentralización de ambos países, que permiten a los gobiernos sub-nacionales fronterizos emprender procesos de integración o “hermanación” de sus territorios, con sus pares vecinos en el marco de sus competencias. No obstante promover la integración y cooperación transfronteriza a escala local requiere avanzar todavía en el empoderamiento de los procesos de integración fronteriza por parte de los gobiernos locales, de tal manera que su participación garantice, la territorialización de las políticas

nacionales fronterizas, así como los acuerdos o planes binacionales de desarrollo e integración fronteriza, que ambos países han puesto en marcha para su ZIF común.

## **1.4 Sobre los proceso de desarrollo e integración fronteriza**

### **1.4.1 El Proceso de Desarrollo e Integración Fronterizo Ecuatoriano - Peruano**

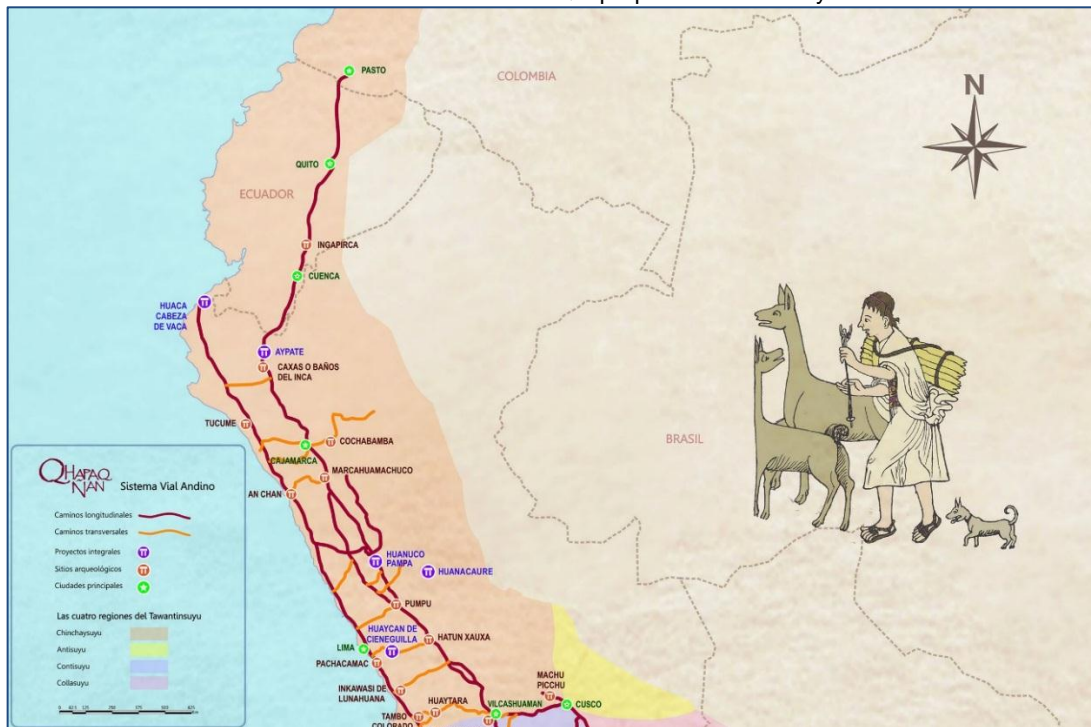
Realizar un propuesta de ordenamiento territorial binacional entre Ecuador y Perú, requiere previamente de un análisis general del proceso histórico de las relaciones fronterizas llevadas a cabo entre Ecuador y Perú y de su proceso actual de desarrollo e integración, a fin de poder generar una idea del contexto en el cual se desarrollaran tales propuestas.

#### **A. Breve Historia de las relaciones fronterizas entre Ecuador y Perú**

Las relaciones entre Ecuador y Perú a través de sus fronteras, se remontan a la época precolombina. La cultura Mayo – Chinchipe, asentada entre los actuales territorios de San Ignacio, Jaén y Bagua en Perú y Palanda en Ecuador datan de aproximadamente 4500 años. Por otro lado la confederación indígena Wayakuntu (brazo del viento) entre Calvas (Ecuador) y Ayabaca (Perú), formaron parte del Imperio Inca, específicamente de su zona norte en donde recibía el nombre de Chinchaysuyo. Según la historia, las comunidades nativas del sur del Ecuador y el norte del Perú que forman parte de esta confederación, y a su vez del imperio Inca, se relacionaban a través del camino real incaico conocido como Qhapaq Ñan, el cual integraba todo su vasto imperio, desde Pasto en Colombia, hasta el río Maule en Chile. (PBRF E-P, 2014).

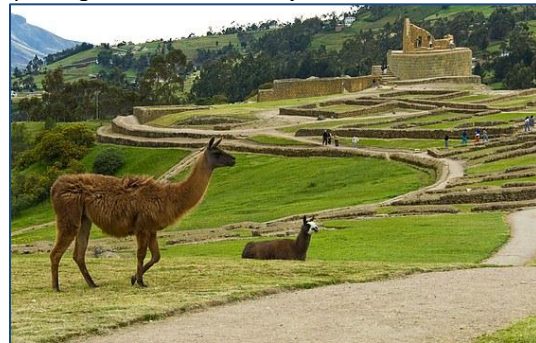


Gráfico N° 12: El Camino Inca del Qhapaq Ñan entre Perú y Ecuador



Fuente y elaboración: Ministerio de Cultura del Perú (2014)

Gráfico N° 13: Principales complejos arqueológicos Inca en Perú y Ecuador

Complejo Arqueológico "Aypate"  
(Ayabaca-Piura, Perú)Complejo Arqueológico "Ingapirca" (Cañar,  
Ecuador)

Con la conquista de los españoles a América y el posterior proceso independentista de las naciones latinoamericanas, se iniciaron los problemas territoriales entre Ecuador y Perú por sus límites fronterizos, como consecuencia del establecimiento de ambos países como Estados – Nación. Lo que desencadenó un largo conflicto bélico, que tuvo su origen en los reclamos ecuatorianos por un acceso soberano a la cuenca del río Amazonas, a principios del siglo XIX, y que se agudizaría en la segunda mitad del XX (Bonilla, 1999:3)



Después de una serie de enfrentamientos bélicos entre ambos países entre los que destacan la “Guerra del 41”, el “Conflicto de Paquisha” de 1981 y la denominada “Guerra del Cenepa” de 1995, Ecuador y Perú acordaron el cese de las hostilidades y el inicio de las negociaciones encaminadas a conseguir una paz definitiva. Así en 1998 las relaciones entre ambos países cambiaria drásticamente con la firma de los Acuerdos de Paz de Brasilia de Octubre de 1998. En donde no solo se estableció definitivamente la frontera común (límite internacional entre ambos países), sino que también se suscribió entre otros, un Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad (AA E-P), el cual contaba además con un Plan Binacional de Desarrollo de la Región fronteriza Ecuador – Perú, el cual tenía como finalidad “elevar la calidad de vida de los pobladores del sur del Ecuador y el norte del Perú” (AA E-P, 1998). Dándose de esta manera se dio inicio a la política binacional de desarrollo territorial de la región fronteriza Ecuador - Perú, cuyo ámbito de acción se delimitaría posteriormente en 2003.

## **B. De la guerra a un proceso de desarrollo e integración fronteriza entre Ecuador y Perú**

Hasta antes de 1998 las relaciones entre Ecuador y Perú estuvieron marcadas, por la desconfianza y numerosos incidentes y conflictos derivados de los problemas limítrofes surgidos después de la colonia y de la constitución de los nuevos Estados nacionales. En consecuencia, en casi toda su historia republicana, tanto Ecuador como Perú, tuvieron en su frontera común un punto de desencuentro y conflicto, y no de cooperación y desarrollo común. La escasa o nula inversión de los Estados y de los agentes privados en las zonas fronterizas se producía por la falta de seguridad y los constantes enfrentamientos entre ambos países, lo que produjo un mayor empobrecimiento y abandono de las poblaciones allí existentes (Novak, Fabián; Namihas, 2010: 14).

Esta situación variaría drásticamente con la firma de los Acuerdos de Paz de Brasilia, el 26 de Octubre de 1998, en donde los gobiernos de Ecuador y Perú, no solo establecieron definitivamente la frontera común entre ambos, dejando atrás sus divergencias históricas, sino también permitieron construir un conjunto de medidas de confianza y seguridad mutuas, celebrar un Acuerdo de Comercio y Navegación, y suscribir un Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, que recogía la aspiración de ambos pueblos de inaugurar una nueva etapa en sus relaciones bilaterales, ofreciendo promisorias perspectivas de integración y cooperación para asegurar la paz y el progreso de ambas naciones, persuadidos que dicha cooperación facilitará el desarrollo económico y social, así como la integración de ambos pueblos, cuya ejecución hasta fecha ha sido altamente positiva, superando toda expectativa (Novak, Fabián; Namihas, 2010: 14).

### **C. La Política Binacional de Desarrollo e Integración Fronteriza Ecuatoriano - Peruano**

El 26 de Octubre de 1998, los gobiernos de Ecuador y Perú, firmaron un Acuerdo Amplio, que buscaba promover el desarrollo, la integración y la buena vecindad entre ambos países, recogiendo la aspiración de ambos pueblos de que sus relaciones se desarrollen de modo permanente en un clima de paz, concordia, entendimiento y cooperación que permita potenciar el rico y diverso caudal de tradición, historia y recursos que los une. Seguros de que la nueva etapa de relación que se iniciaba entre los dos países ofrecería promisorias perspectivas de progreso para los pueblos peruano y ecuatoriano, a través de la integración y de la cooperación que asegure la paz y el progreso de ambas naciones.

Persuadidos de que dicha cooperación facilitará el desarrollo económico y social, así como la integración de ambos pueblos, contribuyendo a mejorar su calidad de vida y las posibilidades de progreso de las generaciones futuras; teniendo en cuenta que las poblaciones fronterizas y sus autoridades y entidades representativas deben constituirse en actores principales de la



integración y de la cooperación en las áreas de frontera, promoviendo el desarrollo y una fructífera relación de vecindad entre sus habitantes (Acuerdo Amplio, 1998).

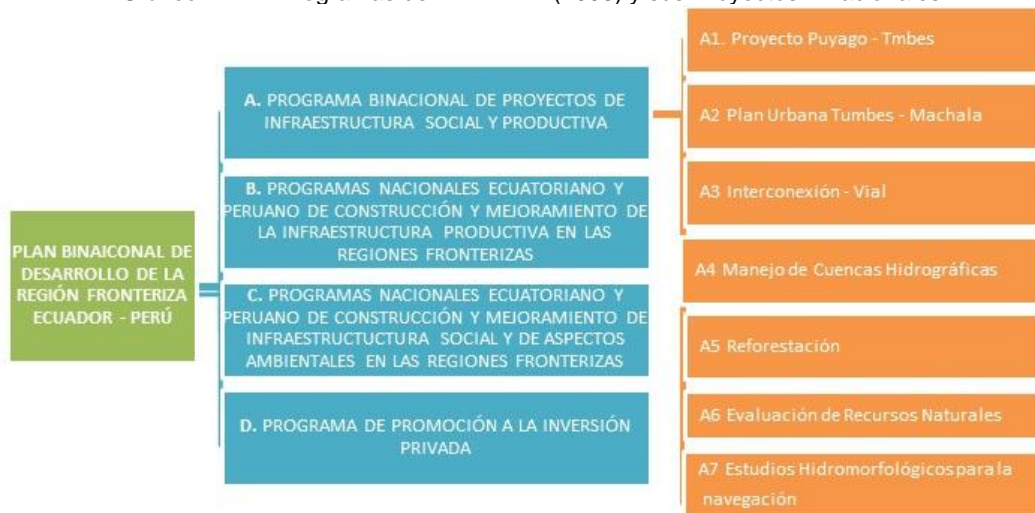
Como podemos ver, el Acuerdo Amplio ecuatoriano peruano promovió una nueva etapa de relaciones bilaterales, en donde la integración fronteriza y la cooperación juegan un papel importante; y en donde además se reconoce a las poblaciones, autoridades y entidades fronterizas, como protagonistas de dicho proceso.

Como parte del Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad se creó también en 1998 el “Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador – Perú” (PBRF E-P), el cual tiene como propósito “elevar el nivel de vida de las poblaciones del sur y oriente del Ecuador y el norte y nor-oriental del Perú, a fin de impulsar la integración y la cooperación entre los dos países”. Así mismo se creó el Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo Ecuador – Perú, como órgano financiero del Plan Binacional el cual tiene como finalidad gestionar cooperación no reembolsable ante la comunidad internacional destinada a la realización de los proyectos del Plan y administrar sus propios recursos para apoyar el financiamiento de programas y proyectos pequeños y medianos de infraestructura y servicios básicos, a través de proyectos nacionales o binacionales (en este último son responsables ambos países).

El Plan Binacional se formuló con cuatro programas base, dos nacionales, uno binacional y uno a la promoción de la inversión privada. Los programas “B” y C, son programas nacionales para el desarrollo de las fronteras de cada país, los cuales no deben necesariamente seguir acciones similares, pero si establecer mecanismos para la medición de los logros obtenidos en cada lado de la ZIF. En el caso del Programa “A” que trata de proyectos binacionales, la articulación es necesaria, dado que cada uno de tales proyectos presenta componentes nacionales en cada país los cuales se

complementan entre sí, como por ejemplo los Ejes Binacionales de Interconexión Vial. El programa “D” y sus proyectos por otro lado, está enfocado al sector privado, como actor promotor relevante del proceso de desarrollo e integración.

Gráfico N° 14: Programas de PBRF E-P (1998) y sus Proyectos Binacionales

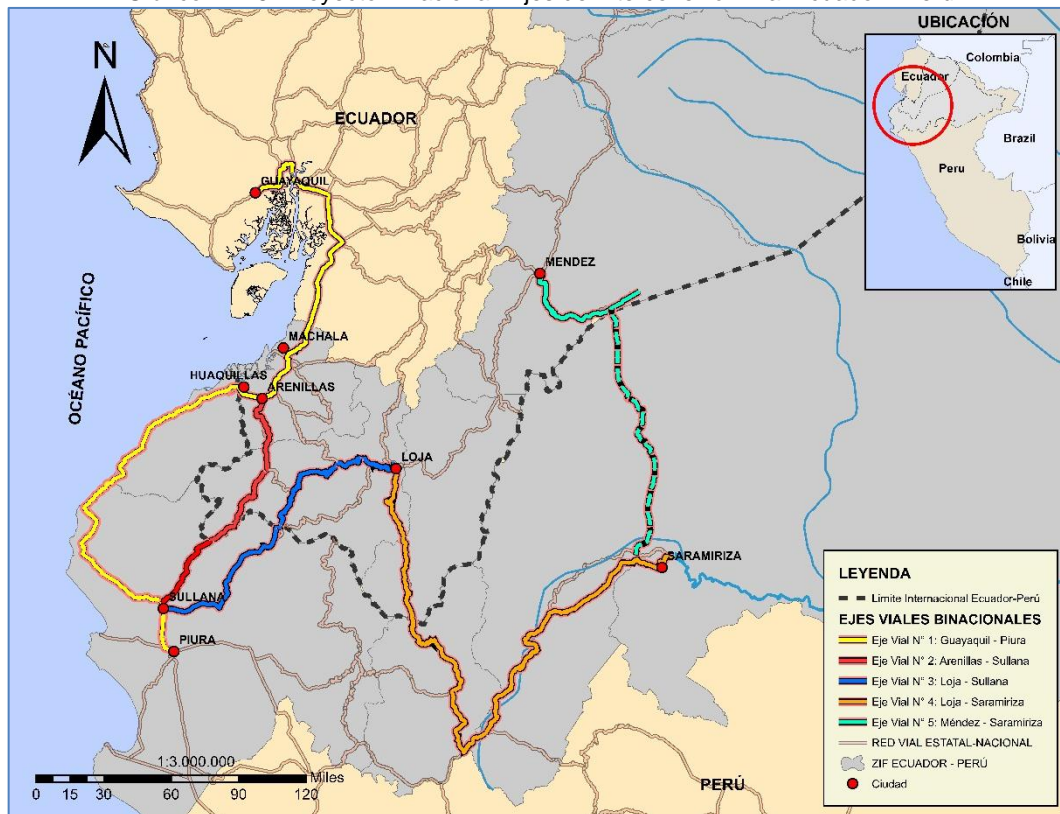


Fuente: Acuerdo Amplio Ecuatoriano Peruano, 1998

Elaboración: Propia



Gráfico N° 15: Proyecto Binacional: Ejes de Interconexión Vial Ecuador - Perú



Fuente: PBDRF E-P (2014)  
Elaboración: Propia

## D. Etapas de la Relación Bilateral después de 1998<sup>1</sup>

La relación bilateral Ecuador – Perú en la búsqueda de un relacionamiento estratégico, ha cursado por varios momentos históricos influenciados por factores culturales, sociales, territoriales, políticos y económicos, que han definido las características coyunturales y comportamiento de los estados en función a los siguientes períodos:

### a) Periodo 1998 – 2003

- Época de construcción de una relación de confianza mutua para alejar la imagen de confrontación.
- La agenda diplomática es liderada por temas de seguridad y las medidas de confianza mutua.

<sup>1</sup> Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador – Perú, 2014.



- Poco grado de consolidación de los procesos de cooperación binacional
- Inestabilidad política en ambos países.
- Retrasos en la implementación de los proyectos nacionales y binacionales fronterizos
- Relanzamiento del PBRF E- P en 2003, ante la necesidad de retomar los compromisos bilaterales entre ambos países y con su poblaciones fronterizas

**b) Periodo: 2003-2007:**

- Se impulsa el libre comercio como mecanismo de integración mediante infraestructura (carreteras y puertos), acuerdos de inversión privada y regímenes arancelarios especiales que promuevan las exportaciones. Se propone a la frontera como una zona atractiva para la implementación de zonas francas y maquilas.
- La promoción del desarrollo opera bajo el mecanismo de cooperación internacional.
- Las negociaciones sobre la homologación regional andina de normativa, procedimientos y controles de tránsito de personas y mercaderías se orientan hacia la consolidación del ALCA.
- Al término de éste período, disminuye la gestión bilateral Ecuador – Perú; en relación a los primeros años del pos conflicto.

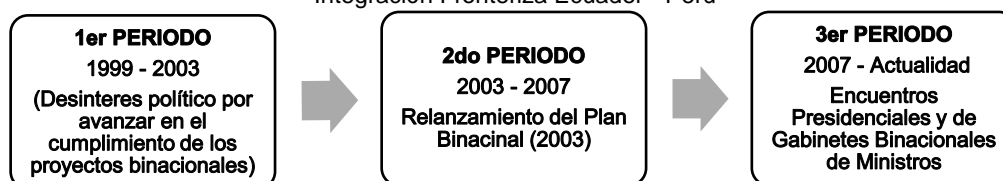
**c) Periodo: 2007-2014:**

- Se dinamizan las relaciones bilaterales entre Ecuador-Perú en el marco de los encuentros Presidenciales y Gabinetes de Ministros.
- Los Estados asumen las responsabilidades sobre la prioridad de atención a las poblaciones en la zona de integración fronteriza.
- Se activan y se vuelven eficientes los mecanismos de coordinación bilateral a nivel técnico y político.

- Ecuador y Perú de manera conjunta orientan su intervención al área social al cumplimiento de metas binacionales con especial énfasis en la erradicación de la pobreza.
- Se generan espacios de orden regional que fortalecen la consolidación de la Patria Grande de América Latina.

A continuación se esboza un línea de tiempo general que contextualiza los momentos más importantes de la relación bilateral entre ambos países después de 1998:

Gráfico N° 16: Etapas generales del proceso de Implementación de la Política Binacional de Desarrollo e Integración Fronteriza Ecuador - Perú



Fuente y elaboración: Propia

En la actualidad se ha consolidado entre ambos países un clima social de fraternidad y paz, y sobre esa base se han generado canales de diálogo, consulta y coordinación, en el que participan los distintos niveles de gobierno, ministerios, organizaciones sociales, académicas y empresariales locales, intercambiando experiencias, aspiraciones y propuestas, que contribuyen a la formulación de programas y proyectos para el desarrollo e integración fronteriza de la ZIF.

Así, las relaciones ecuatoriano – peruanas atraviesan por un excelente nivel, realidad que se refleja en los sustantivos avances que ambos países vienen logrando en los diversos ámbitos de la relación bilateral, entre ellos: la integración y el desarrollo fronterizo, la cooperación, la seguridad y la confianza mutua, la promoción de las inversiones y el comercio, el turismo, así como la difusión e intercambio cultural (Novak, Fabián; Namihas, 2010:79,80).

Ahora, si bien se ha alcanzado un excelente nivel en el ámbito binacional, es decir entre gobiernos nacionales, se hace necesario también





avanzar en la consolidación de los procesos de integración fronteriza a escala local, e ir avanzando gradualmente en la institucionalización de los mismos. Para lo cual la formulación y/o actualización de los instrumentos de planificación territorial elaborados dentro de la ZIF, requieren de un entendimiento mucho mayor de su “situación de frontera”, y el involucramiento de los gobiernos locales en los proceso de integración, articulando así la planificación binacional, nacional, regional y local, que permita generar cada vez más impactos positivos en sus poblaciones.

Obteniendo de esta manera como un beneficio adicional, las condiciones necesarias para la formulación de nuevos instrumentos de planificación territorial, que puedan ser elaborados de forma completamente conjunta, entre gobiernos locales contiguos de ambos países que forman parte de la ZIF, todo esto en el ámbito de sus competencias y en el marco de las relaciones bilaterales.

#### **1.4.2 La política de Integración y Desarrollo Fronterizo de la CAN**

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) conformada actualmente por Bolivia, Colombia, Ecuador, y Perú y los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI), inicio su proceso de integración con la suscripción del Acuerdo de Cartagena en mayo de 1969, con el objetivo común de alcanzar un desarrollo integral, más equilibrado y autónomo, mediante la integración andina, suramericana y latinoamericana.

La CAN cuenta con una Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo, que fue aprobada en 1999, a través de la Decisión N° 459, al reconocer que la integración fronteriza entre sus países miembros, es un componente esencial para fortalecer y consolidar los procesos de integración regional.

Los avances de la CAN, en materia de integración fronteriza son relevantes por sus propuestas, definiciones, normativas e instrumentos

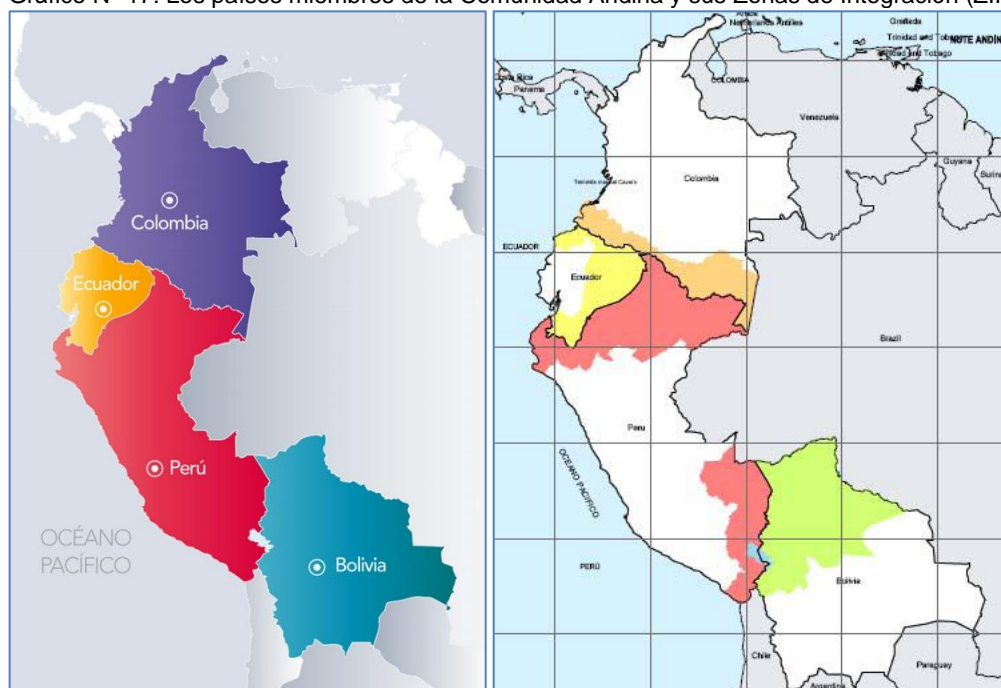


estadísticos. No obstante falta aún avanzar en mecanismos e instrumentos operativos para su pleno funcionamiento dentro de los territorios fronterizos de sus países miembros , que permitan orientar la participación de los gobiernos sub -nacionales en los procesos de integración y cooperación transfronteriza, para lo cual se requiere trabajar todavía en la formulación de nuevos instrumentos técnicos a nivel local.

### **A. Las Zonas de Integración Fronteriza – ZIF**

En 2001, los países miembros de la CAN establecieron entre sus fronteras comunes las denominadas: Zonas de Integración Fronteriza (ZIF); entendiéndose a estas como: “ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de países miembros para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración transfronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos” (Dec. N° 501, 2001). Así mismo se establecieron normas generales para el establecimiento, funcionamiento aplicación de controles integrados en Centros Binacionales de Atención en Frontera – CEBAF, (Decisión 502, 2001).

Gráfico N° 17: Los países miembros de la Comunidad Andina y sus Zonas de Integración (ZIF)



Fuente y elaboración: CAN, 2003

En el marco de la Decisión 501, la CAN propone entre otras, algunas de las siguientes acciones para las Zonas de Integración Fronteriza:

- Promover el desarrollo de procesos participativos de zonificación ecológica, económica, social y cultural;
- Impulsar el manejo integral coordinado de ecosistemas compartidos;
- Desarrollar programas turísticos conjuntos y estimular las actividades económicas vinculadas a los circuitos turísticos que se propicien;
- Empezar programas conjuntos de valoración y fortalecimiento de la identidad cultural común;
- Promover el encuentro e intercambio de iniciativas entre autoridades locales, organismos de desarrollo regional y representantes legislativos de los países miembros;
- Ejecutar proyectos compartidos o complementarios de infraestructura básica, vial, telecomunicaciones y energía, así como de desarrollo productivo;
- Promover la configuración de una estructura urbano – regional.



### 1.4.3 La Experiencia Europea en Desarrollo e Integración Fronteriza como marco de referencia

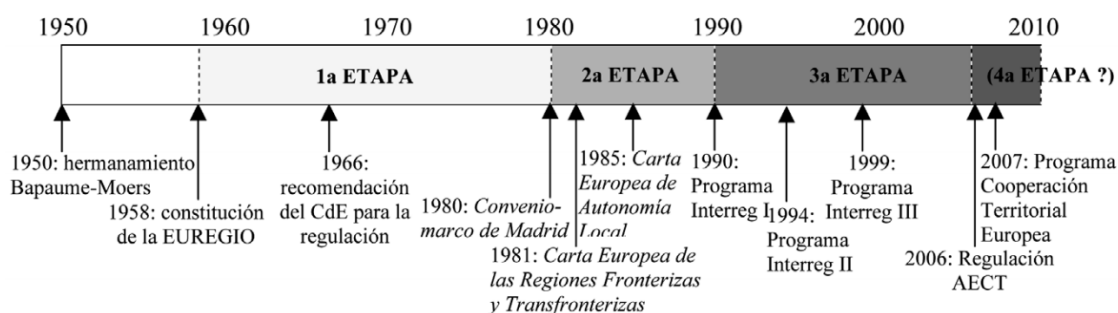
Se hace prudente analizar la experiencia europea sobre procesos de desarrollo e integración fronteriza, como marco general de referencia para América Latina, en la medida que esto permita analizar los avances que han tendido los países europeos sobre el tema y sobre todo de la participación de los gobiernos sub- nacionales en tales procesos, sin que esto signifique un estudio minucioso de tal experiencia, ya que aquello merecería un nuevo trabajo de investigación.

La conformación de regiones transfronterizas en Europa se inició a mediados del siglo XX, a través de procesos cooperativos, que fueron institucionalizándose a través de los años. Desde entonces se han creado decenas de regiones transfronterizas, especialmente a partir de 1990, que mayormente operan bajo el nombre de euroregión, comunidad de trabajo o erurodistrito (Oliveras Xavier; Dura Antoni, 2009).

La primera etapa en la cooperación transfronteriza europea, se manifestó a través de las experiencias de cooperación territorial, con los hermanamientos de ciudades fronterizas alemanas y francesas, entorno a problemáticas comunes. La segunda etapa se caracterizó por un creciente interés de apoyo supraestatal. Se establecieron las primeras regulaciones jurídicas en la materia, como la Carta europea de regiones fronterizas y transfronterizas (1981) entre otras. La tercera etapa, inicia desde fines de la década de los 80', significo un impulso financiero fuerte, en donde la cooperación se ve favorecida por una mayor implicación de la Unión Europea mediante las "iniciativas comunitarias de fondos estructurales", de carácter financiero, la mayor y más importante es el **Programa Interreg**, creado en 1990, con el objetivo de fortalecer la cohesión económica y social de los países miembros. Se puede señalar también una cuarta etapa, caracterizada por el desarrollo en curso de una nueva política regional de la UE, que contempla el

incremento y la mejora de la implementación y acción de la cooperación territorial de forma global (Xavier González; Antoni Durà, 2009:28).

Gráfico N° 18: Cronograma de la historia de la cooperación territorial fronteriza en Europa (1958- 2007).



Fuente y elaboración: Oliveras Xavier; Dura Antoni (2009)

Dentro del **Programa Interreg**, se destaca la **European Spatial Planning Observation Network** (Red Europea de Observación de la Ordenación Territorial), cuya tercera fase es conocida desde febrero de 2015 como: *Red de Observación Europea para el Desarrollo y Cohesión Territorial* (*European Observation Network for Territorial Development and Cohesion* - ESPON), la cual tiene como objetivo “promover y fomentar una dimensión territorial europea en el desarrollo y la cooperación territorial al proporcionar datos y permitir la transferencia de conocimiento y el aprendizaje de las políticas públicas” (Ministerio de Fomento del Gobierno de España, 2015).

“...la experiencia de la integración europea, en términos de enfoque funcional y de cooperación interregional y transfronteriza, podría ser un modelo para el continente latinoamericano, teniendo naturalmente en consideración las diferencias sociales, culturales e históricas que existen entre Europa y América Latina. (Marteles, 2009: 5)”.

De tal manera de forma general, se puede decir que la experiencia Europea de desarrollo e integración fronteriza, ha dado un fuerte impulso al papel de los gobiernos sub-nacionales, a través de programas como el “Interreg” cuyo fin ha sido el de promover la cohesión económica y social de los países miembros a través de sus fronteras, y la conformación de observatorios científicos de las experiencias en ordenación territorial, como el “ESPON”, orientadas a difundir los conocimientos adquiridos y contribuir sobre todo a la capacitación de las entidades públicas, son algunos de los importantes aportes



que pueden ser tomados como referencia para América Latina, considerando desde luego las características de los países y bloques regionales que la conforman.

## **1.5 Sobre la gobernanza transfronteriza multinivel**

### **1.5.1 El concepto de Gobernanza en zonas de frontera**

La gobernanza transfronteriza multinivel se expresa en una doble acepción: como gobernanza transfronteriza vertical, en las relaciones entre las instituciones locales y nacionales (interacción con las políticas nacionales) y como gobernanza transfronteriza horizontal en las relaciones entre los varios organismos de las instituciones locales, sectoriales y la interacción con los actores del contexto social (Conato, 2014: 86).

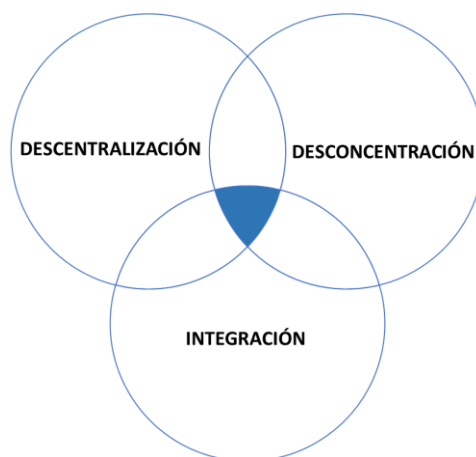
*“La clave para consolidar los procesos de cooperación transfronteriza es que se dé una combinación armónica y racional entre las políticas horizontales (a nivel del territorio) y las políticas verticales (entre el territorio y los niveles superiores de la organización estatal). Este tipo de gobernanza multinivel, sienta las bases para poder dar un salto cualitativo del concepto de desarrollo territorial al de cooperación transfronteriza”. (Marteles & Conato, 2009: 159)*

Así mismo la gobernanza transfronteriza multinivel debe procurar la articulación entre el ámbito binacional – nacional y local-transfronterizo:

*“Este principio se materializa con la articulación entre las dinámicas de desarrollo local y las políticas de desarrollo planificadas e implementadas en el ámbito nacional de ambos países”(PNUD, 2012:15).*

De acuerdo al Programa Fronteras Abiertas del CeSPI (Centro Studi Politica Internazionale), las condiciones para una gobernanza transfronteriza multinivel, requieren de un equilibrio entre los procesos de desconcentración, descentralización e integración que promueven los Estados para sus zonas de frontera (Rhi-Sausi, 2011).

Gráfico N° 19: Condiciones para la gobernanza multinivel en las áreas fronterizas



Fuente: (Rhi-Sausi, 2011)  
Elaboración: Propia

De tal manera que la gobernanza permita la gestión de redes, articulando a los diferentes actores, tanto estatales como privados presentes en los territorios fronterizos:

*“La gobernanza consiste en gestionar redes” y los gobiernos locales y regionales deben constituirse en los nodos de estas redes con el objetivo de fortalecer la densidad relacional de las zonas fronterizas toda vez que se generan las condiciones que minimizan los riesgos de la propia inter- acción, explorando la creación de escenarios de cooperación (y por tanto de suma positiva), y diseñando los mecanismos e instrumentos de regulación que disminuyen la incertidumbre y el conflicto y acrecientan la confianza mutua ( Rhi-Sausi y Oddone, 2012: 261).*

Se hace necesario entonces que las políticas supranacionales enfocadas al desarrollo e integración fronteriza, como la política comunitaria de la CAN y la política binacional ecuatoriano - peruana, consideren la inclusión de los gobiernos locales en los procesos de formulación e implementación de las políticas o planes binacionales, y en el mejor de los casos promuevan la articulación de la planificación territorial entre gobiernos locales fronterizos, como acompañamiento a los políticas y planes impulsados por sus gobiernos nacionales. Para tal propósito se puede tomar como marco de referencia la



experiencia de la Unión Europea en temas de planificación territorial transfronteriza:

*“Para ello debe aprovecharse la experiencia europea, fomentar modelos de gobernanza transfronteriza multinivel, promover las estructuras de cooperación transfronterizas como las ZIF y los Planes Binacionales, construir modelos de gestión enfocados a la generación de recursos, abriendo espacios de participación y diálogo para todos los actores, en particular los gobiernos locales, y trabajar para que los gobiernos nacionales incorporen o consoliden la cooperación transfronteriza en sus agendas” (Unión Europea, 2014).*

De esta manera, la intervención de los gobiernos locales fronterizos podría muy bien fortalecer los procesos de desarrollo e integración fronteriza que promueven sus gobiernos nacionales para sus zonas de frontera, en donde la acción de tales actores es predominante, de acuerdo al principio de subsidiariedad y por contar con el conocimiento de su propia realidad fronteriza:

*“Los actores locales han alimentado procesos de cooperación transfronteriza a nivel sub-nacional convirtiéndose en los protagonistas de una gobernanza multinivel, compensando de esta forma algunas deficiencias de las políticas de Estado” (Marteles, 2009:1).*

De esta manera se busca producir una complementariedad en el accionar de los diferentes niveles de gobierno, para producir resultados eficaces y efectivos, en los procesos de desarrollo e integración fronteriza, que impulsan los Estados.

## **1.6 Sobre Ordenamiento Territorial**

### **1.6.1 El Sistema Territorial:**

Antes de analizar los conceptos sobre ordenamiento territorial, se hace necesario abordar primero algunas nociones básicas que permitan entender al territorio como un sistema socialmente construido.

Así, para Gómez Orea (2008), el sistema territorial representa:

"...una construcción social que representa el estilo de desarrollo de la sociedad; se forma mediante las actividades que la población practica sobre el medio físico y de las interacciones entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema", Gómez Orea (2008).

Por otro lado, para Cara (2002) a la noción de espacialidad que tal concepto alberga se le puede relacionar también la noción de temporalidad. Así los sistemas territoriales también pueden entenderse como "totalidades estructurantes", es decir entendidas desde el concepto de territorio como totalidad espacio-temporal, cuyo significado social varía a lo largo de la historia, permitiendo establecer la herencia cultural de un determinado territorio en un espacio de tiempo:

"Los sistemas territoriales constituyen sistemas espacio temporales, entendiendo en ellos su espacialidad como territorialidad y su temporalidad como historicidad significativa. Contenedores y contenidos son construidos y producidos en procesos durables que actúan como marcos estructurantes, es decir como las totalidades conceptuales que dan sentido a colectivos sociales en su inserción espacio-temporal específica y que permiten valorizar el conjunto del patrimonio social de una comunidad territorial" (Cara, 2002: 117).

Continuando con Gómez Orea, el sistema territorial está compuesto por:

- El medio físico o sistema natural tal como se encuentra,
- La población y las actividades que esta práctica (producción, consumo y relación social),
- El poblamiento o sistema de asentamientos poblacionales,
- Los canales de relación o infraestructuras a través de los cuales estos cambian personas, mercancías, energía e información,
- Las instituciones que facilitan el funcionamiento social y
- El marco normativo o legal que regula su funcionamiento.

Así mismo los Sistemas Territoriales, pueden conformarse de diferentes formas, entre ellos tenemos:

- Político administrativas, asociadas a la organización territorial de cada país.
- Homogéneos o formales, definidas por ciertos criterios de semejanzas entre sus punto.
- Funcionales, conformadas por las relaciones recíprocas entre lugares, generalmente polarizadas por uno más importante, o por flujos de relación direccionales.
- Estratégicas, definidas por razones operativas en función del área de extensión del tema a tratar: recurso, valor, potencial, problema, etc.

Para fines administrativos, los países también establecen también sus propias definiciones de territorio y sistema territorial, las cuales se expresa en sus respectivos marcos legales o técnicos, como es el caso de Ecuador y Perú, las cuales se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1: Definiciones de Territorio y Sistema Territorial en Ecuador y Perú

ECUADOR	PERÚ
El territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales. Este territorio comprende el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el Archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio suprayacente continental, insular y marítimo. (Art. 4, Constitución de la República del Ecuador, 2008)	El territorio del Estado es inalienable e inviolable. Comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre (Art. 54 Constitución Política del Perú, 1993)
“El sistema territorial se entiende por la interrelación dinámica del medio físico, la población que habita en él, sus actividades económicas y productivas y los medios de relación” (SIN, 2014).	El sistema territorial se puede entender como la distribución espacial e interactiva entre los siguientes componentes: 1) Elementos y sub- sistemas del medio físico natural; 2) Espacios ocupados por población nucleada y equipados para cumplir sus funciones comunitarias; y, 3) Espacios que contienen redes de transporte primaria y secundaria, que interconectan entre sí a los espacios poblados nucleados, donde predominan las actividades productivas del sector primario, áreas naturales, conteniendo además población y servicios dispersos” (MINAM, 2013).

Fuente y elaboración. propia

En ambas definiciones sobre territorio se reconoce como parte del mismo, al suelo, subsuelo, espacio aéreo y marítimo, aunque en el caso de Ecuador al ser una Constitución más reciente, se añade también la dimensión temporal y el componente social, al que hace referencia Cara (2002: 117).



Así mismo, en ambos casos las definiciones sobre sistema territorial, reconocen la presencia, distribución e interrelación existente entre de los distintos sub-sistemas que componen el sistema territorial, de acuerdo a Gómez Orea (2008), en donde la población y sus formas de ocupación territorial (nucleada o dispersa) juegan un papel importante en las interrelaciones que se dan dentro del sistema.

### **A. Sistemas Territoriales Complejos: Sistemas Territoriales Transfronterizos**

Para fines de la presente investigación, se hace necesario establecer la noción de sistemas territoriales mucho más complejos y abarcativos, que permitan entender las formas de relacionamiento y dinámicas espaciales propios entre en los ámbitos territoriales fronterizos de dos países.

Ríos Gonçalves (2013), siguiendo el esquema y fundamentación teórica del Luhmann (1998) sobre la teoría de sistemas funcionalmente diferenciados, que dan lugar a sistemas complejos (en este caso a sistemas territoriales transfronterizos) que se producen como consecuencia de fenómenos que no se derivan de las propiedades de sus propios componentes, sino de ordenes emergentes generados de las operaciones propias que los caracterizan, los cuales les permiten diferenciarlos como sistema:

“...a partir de sus características de operaciones propias, sentido, autorreferencia, reproducción, autopoiesis, en su planteo del sistema sociedad, equivale decir, que construye, también en este caso, su propia complejidad estructural, lo cual supone ordenes emergentes, y con ello irrumpen “fenómenos que no pueden derivarse de las propiedades de sus componentes (...) la idea de que el proceso de diferenciación de un sistema y el que se seccionen las referencias con el entorno constituyen condiciones de posibilidad para que el sistema –en protección de sus límites [el espacio/sistema transfronterizo]- construya su propia complejidad”. (Luhmann, 2006, 100- 104).

En ese sentido la configuración de sistemas territoriales transfronterizos representa la morfogénesis de un sistema funcional caracterizado por la alta diferenciación, debido a que se dan a través de un proceso en el cual sus estructuras, propiedades y atributos funcionales, se diversifican y especializan

dotando al sistema territorial transfronterizo de versatilidad y capacidad de respuesta diferenciada con relación a los estímulos, irritaciones e influencias producidas por el contacto con su entorno externo, como así también interno, desde sus relaciones inter-sistémicas.

De esta manera se puede definir a los sistemas territoriales transfronterizos como:

“...sistemas que traspasan los límites del estado-nación para constituir operativamente unidades diferenciadas con respecto a la lógica con que operan los respectivos sistemas de sociedad nacional. Sin que tal integración por la diferenciación suponga una amenaza a la unidad de la comunidad nacional integrada, cuya estabilidad está asegurada por la estratificación”(Ríos Gonçalves, 2013: 10).

Entre las principales características que definen la configuración de los sistemas territoriales transfronterizos además de la creciente complejidad, es el alto dinamismo, grado de variabilidad y contingencia que presentan. Lo que da lugar a formas de complejidad “sui generis”, que incrementa el grado de diferenciación respecto al entorno; que es lo que precisamente sucede con los sub-espacios nacionales que median entre dos o más estados-nación colindantes. De tal manera que un sistema territorial transfronterizo es más que la suma de las partes, y al mismo tiempo, debido a las micro situaciones resultantes de la interrelación y posterior agregación de dos sistemas parciales locales colindantes, es menos que la suma de las partes (Ríos Gonçalves, 2013: 1,2).

Por tanto, la presente investigación recogerá el concepto de “sistema territorial transfronterizo” que propone Ríos Gonçalves (2013), con base en los estudios sobre sistemas complejos llevados a cabo por Luhmann (2006), para poder entender el grado de diferenciación que este tipo de sistemas complejos representan para sus propios Estados.

### **1.6.2 Concepto de Ordenamiento Territorial**

Existen diferentes aproximaciones conceptuales sobre ordenamiento territorial y ordenación territorial, algunas de estas son:

*“La expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y, por último, la utilización racional del territorio”. (Carta Europea de Ordenación del Territorio, 1983)*

*“La ordenación del territorio es una función de la Administración Pública, de carácter integral, que corta horizontalmente a todas las componentes del sistema territorial, orientada a conseguir el desarrollo sostenible de la sociedad mediante la previsión de sistemas territoriales armónicos, funcionales y equilibrados capaces de proporcionar a la población una calidad de vida satisfactoria”. (Gómez Orea, 2008: 72).*

*“Es una función pública, una política compleja y de reciente y todavía escasa implantación, que puede y debe apoyarse sobre instrumentos jurídicos (convenios internacionales, leyes, decretos), sobre prácticas administrativas y principios consolidados (planificación, participación, etc.) y en diferentes conocimientos científicos” (Zoido, 1998).*

*“El concepto de ordenamiento territorial implica intrínsecamente la voluntad de conducir los elementos constitutivos de un territorio o espacio habitable a un orden determinado. Lo anterior necesariamente requiere de una visión futura preconcebida del territorio, del conocimiento del funcionamiento de éste y de la disposición de herramientas e instrumentos que sean capaces de orientar su desarrollo hacia el objetivo deseado” (Rodríguez Seeger & Reyes Packe, 2007:6)*

Analizando los conceptos expuestos se puede reconocer la articulación entre los diferentes componentes territoriales: económico, social, cultural y ambiental, lo que sustenta la noción del desarrollo sostenible promovida por la ordenación territorial, de acuerdo a Orea (2008). Así mismo Orea (2008) coincide con Zoido (1998) al resaltar que dicha tarea es una función de la administración pública, agregando este último el hecho de que es un proceso político complejo que se apoya en instrumentos jurídicos y técnicos, los cuales son complementadas por Rodríguez & Reyes (2007), por la necesidad de contar con instrumentos que permitan alcanzar los objetivos deseados.



De lo analizado anteriormente se puede separar la idea de “ordenación territorial” con la de “ordenamiento territorial”, el primero entendido como proceso y el segundo como el instrumento.

En ese sentido la presente investigación se apoyara en la propuesta de ordenación territorial que hace Gómez Orea, ya que se considera particularmente importante el hecho de poder identificar a aquellos sobre los que reposa la función de impulsar tales procesos y elaborar sus instrumentos, es decir los gobiernos nacionales o sub-nacionales. La necesidad de articulación entre los diferentes niveles de gobierno es una necesidad insalvable a la hora de proponer un proceso de ordenamiento territorial y formulación de planes conjuntos entre dos Estado diferentes, en especial si estos se enfocan en un ámbito espacial transnacional específico como lo son los territorios fronterizos locales.

Por otra parte, cada país dentro de sus normas legales y técnicos, hace una definición particular sobre el ordenamiento territorial, el que se ajusta a sus propias políticas nacionales de planificación y gestión del territorio. Más adelante en el capítulo 3, se analizara de manera detallada los conceptos sobre ordenamiento territorial que presentan tanto Ecuador como Perú, así como sus principales semejanzas y diferencias.

### **A. Principios y Objetivos del Ordenamiento Territorial**

De acuerdo a Gómez Orea (2008: 72 -75), se puede definir una serie de principios y objetivos del ordenamiento territorial, a ser aplicadas en las unidades territoriales, entendiéndose por unidades territoriales al ámbito total o unitario, en donde se desarrolla el instrumento de planificación territorial, el mismo que pudiera contener otros ámbitos o jurisdicciones menores.

Así, los principios y objetivos que propone Gómez Orea para el ordenamiento territorial, son los siguientes: a) Desarrollo sostenible integra b)



Funcionalidad c) Uso racional del territorio d) Calidad ambiental y e) Calidad de Gestión Pública

Además de los principios citados Gómez Orea, se deben tomar en cuenta de manera especial para la ZIF Ecuador – Perú, también los principios expresados en el marco de la política binacional de desarrollo e integración fronteriza entre ambos países, propuestos por el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador – Perú en 2014, esto son:

**a) El ser humano:**

El ser humano como centro y fin de la relación bilateral, garantiza los derechos ciudadanos, ya que estos trascienden los límites de los Estados. La búsqueda de la consolidación de una ciudadanía fronteriza, que garantice la libre movilidad entre ambos países. La erradicación de la pobreza como prioridad binacional, para la consolidación de una sociedad justa, así como la igualdad entre hombres y mujeres.

**b) Cultura de paz**

Promoción de la cultura transfronteriza fundada sobre la historia común de ambos pueblos, por medio de una participación de las comunidades fronterizas que permita al mismo tiempo distinguir e integrar sus distintas expresiones culturales. Así mismo una participación activa de la ciudadanía en las decisiones que toman sus gobernantes en el beneficio de la colectividad. El fortalecimiento de las relaciones vecinales, en el marco de la corresponsabilidad de los gobiernos locales; y una paz social y seguridad integral con respeto irrestricto de los derechos humanos.

**c) Integración Latinoamericana**

La integración de los países suramericanos en el marco de la Política Comunitaria de la CAN, la UNASUR y otras políticas supranacionales de las



que ambos participan. La convergencia de la planificación para el desarrollo y la gestión territorial, la potenciación de las infraestructuras viales y logísticas que permitan fortalecer la integración física de los países a través de sus fronteras, la conservación y uso sostenible del patrimonio natural y de sus recursos naturales.

## **B. El Ordenamiento Territorial Sostenible**

Algunos autores han profundizado en el principio de sostenibilidad que promueve el ordenamiento territorial, proponiendo el concepto de “ordenamiento territorial sostenible u “ordenamiento territorial sustentable”.

De esta manera para Castillo (2004), señala que el ordenamiento territorial puede ser desarrollado con ciertos criterios que permiten dar sostenibilidad al sistema territorial, así:

*“El ordenamiento territorial sostenible puede ser entendido como una interdisciplina que busca prever, orientar y promover un proceso de desarrollo integral de un territorio, en sus ámbitos urbano y rural, a través de un sistema de proposiciones para lograr la ocupación racional del territorio y el aprovechamiento de sus recursos naturales, de acuerdo a los siguientes criterios: a) competitividad económica, b) funcionalidad territorial, c) equidad social, d) Identidad cultural, e) sustentabilidad ambiental, d) gestión de riesgos de desastres y e) gobernabilidad territorial (Castillo, 2014: 9).*

## **C. El Marco legal del Ordenamiento Territorial**

De manera general los países cuentan con un marco legal para la planificación de sus territorios nacionales, el cual se organiza por subsistemas según niveles Jerárquicos, donde las unidades territoriales de cada nivel se integran al nivel superior; y a cada nivel le corresponden estructuras, potencialidades y problemas territoriales propios y específicos de su rango (Gómez Orea, 2008:97).

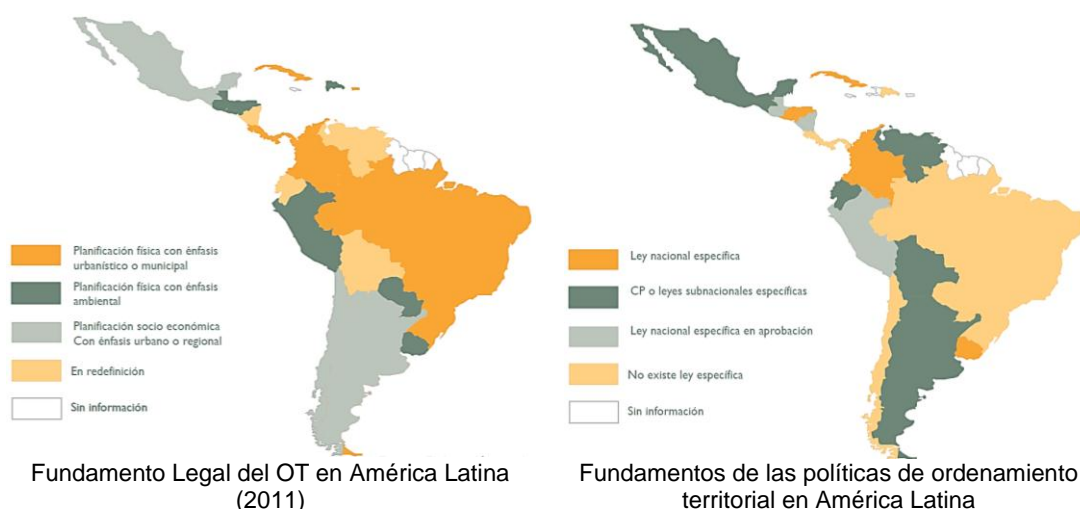
Como se ha señalado anteriormente, los gobiernos de cada país proponen también sus propios marcos legales y técnicos específicos sobre temas relacionados al Ordenamiento Territorial, incluyendo sus propias particularidades y proponiendo ligeras variaciones en las definiciones.

Como marco de referencial general sobre legislación territorial, se puede tomar como ejemplo la Carta Europea de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio, texto que establece el concepto, las características y los objetivos de la ordenación territorial. La Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT), se enfoca a la constitución de cuatro grandes metas:

- La cohesión económica y social
- El desarrollo sostenible
- Una mayor competitividad, aunque equilibrada
- La cooperación transnacional y transfronteriza

Por otro lado, en los países de América Latina presentan diferentes marcos legales y políticas referentes al ordenamiento territorial, Massiris (2012: 24-27), analiza algunas de ellas. Pudiendo distinguir diferentes fundamentos o énfasis en los marcos legales y políticas territoriales que estos presentan.

Gráfico N° 20: Marcos Légaes del Ordenamiento Territorial en América Latina



Fuente y elaboración: Massiris (2012)

Así, Massiris (2012) ha reunido en sus investigaciones las principales disposiciones legales en América Latina que orientan los marcos legales de cada país en materia de ordenamiento territorial, también ha sido reunidos por el autor, los mismos que se presentan en el siguiente cuadro:

Gráfico N° 21: Marcos Légaes del Ordenamiento Territorial en América Latina

Argentina	Constitución Política (Art. 75). Ley General del Ambiente (2002). Leyes provinciales de OT. En ciernes Ley Nacional de OT (Existe anteproyecto de 2010)
Bolivia	Constitución Política (2007). Replanteamiento del marco legal.
Brasil	Ley 6776 de 1979 sobre ordenamiento urbano.
Colombia	Constitución Política. Ley 388 de 1997. LOOT (Ley 1454 de 2011).
Cuba	Decreto-Ley de Planificación Física (2001). Ley de Medio Ambiente (1997).
Chile	Ley General de Urbanismo y Construcciones. Dispersión normativa.
Ecuador	Constitución Política (2008). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), octubre de 2010. Replanteamiento del marco legal.
El Salvador	Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (2011).
Guatemala	Constitución Política (Art. 119, 225, 226 y 231). En ciernes: Ley de ordenamiento y desarrollo territorial de la Nación.
Honduras	Ley de Ordenamiento Territorial (2003)
México	Ley General de Asentamientos Humanos. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental. Leyes estatales de OT y Desarrollo urbano.
Nicaragua	En ciernes: Ley General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (Anteproyecto, 2006).
Panamá	Ley de OT para el Desarrollo Urbano (2006). Ley General de Medio Ambiente (1998).
Perú	Ley General Ambiental (2005). En ciernes: Ley General de Ordenamiento Territorial
República Dominicana	Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales (2000).
Uruguay	Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible (2006)
Venezuela	Constitución Política. En ciernes: Ley orgánica para la Ordenación Territorial y el Urbanismo

Fuente y elaboración: Massiris (2012)

Para el caso de Ecuador el autor distingue particularmente la Constitución de la República (2008) y el COOTAD (2010), mientras que en el caso peruano expone la Ley General del Ambiente. Complementando por los expuesto al autor vale señalar el Decreto Supremo N° 004 (2011) del MVCS



del Perú que hace referencia a los Planes de Acondicionamiento Territorial, que son llevados a cabo en la escala local. Aunque entre ambos países de forma comparativa, se puede establecer que Ecuador presenta una mejor base legal, al estar apoyada en primer lugar por la Constitución de su República.

### **1.6.3 Metodologías de Ordenamiento Territorial**

Existe una gran variedad de metodologías de ordenamiento territorial que contemplan las diferentes legislaciones y normativas técnicas de cada Estado, presentando ciertas variaciones respecto al enfoque, contenido, alcance y determinaciones, las cuales dependen también del territorio en donde se apliquen. Sin embargo existen elementos comunes en todos los procesos, los cuales se expresan a través de diferentes instrumentos de planificación territorial, entre ellos el Plan de Ordenamiento Territorial. Gómez Orea (2014), propone una metodología general, para la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial, de la cual se pueden distinguir las siguientes etapas y fases:

#### **d) Etapa de Formulación del Plan:**

- Fase Preparatoria
- Fase de Diagnostico Territorial
- Fase de Planificación Territorial
- Fase de Gestión Territorial (Propuesta de Modelo de Gestión)

#### **e) Etapa de Aprobación del Plan:**

- Aprobación inicial del POT
- Aprobación provisional del POT
- Aprobación Definitiva del POT

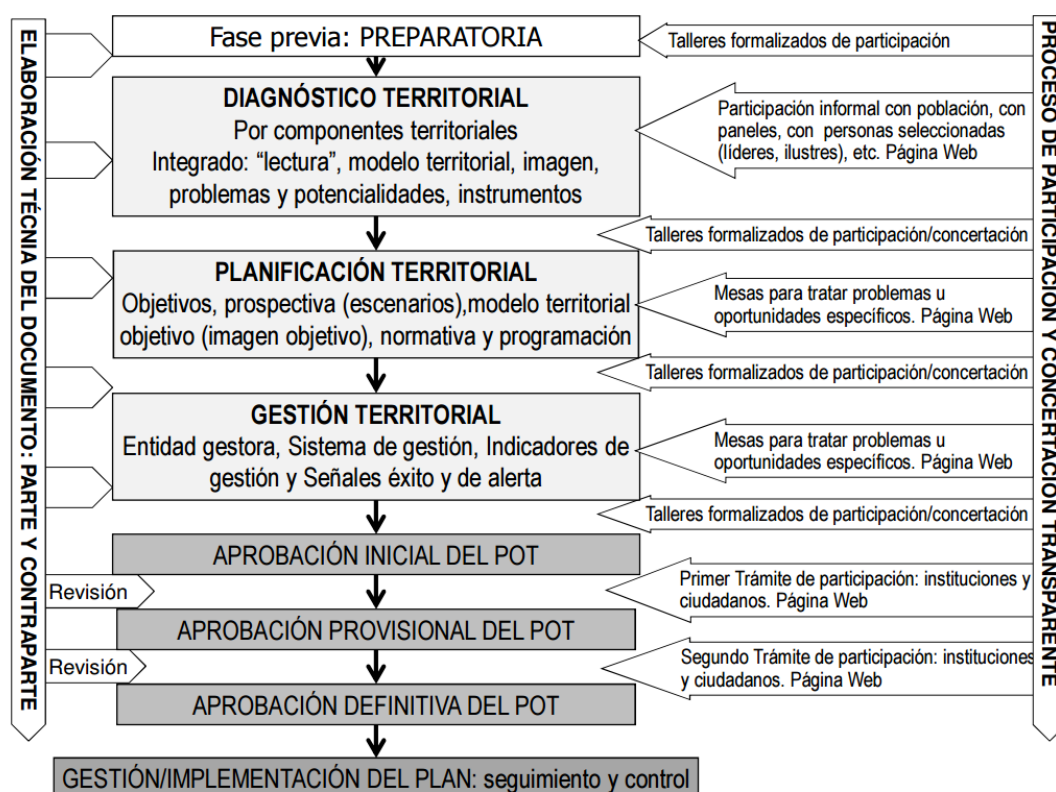
#### **f) Etapa de Implementación del Plan:**

- Seguimiento y control

- Evaluación ex post
- Reformulación del Plan

La estructura de dicha metodología se esquematiza en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 22: Metodología General para la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial



Fuente y elaboración: Gómez Orea, 2014

Si bien la metodología antes descrita es clara y coherente, cada país presenta su propia metodología a la hora de formular sus respectivos instrumentos de planificación para el ordenamiento territorial. Muchos de ellos tienen coincidencias entre sí, ya que en la mayoría de los casos han tomado como referencia la metodóloga propuesta por Gómez Orea, como es el caso por ejemplo de Ecuador y Perú, que presentan similares fases y componentes. La descripción específica de las metodologías empleadas por Ecuador y Perú para el ordenamiento, así como sus similitudes y diferencias, se desarrollarán con más detalladamente en el capítulo siguiente, en donde se analizarán las condicionantes para la formulación de PBOT-T en la ZIF E-P. Por otro lado no

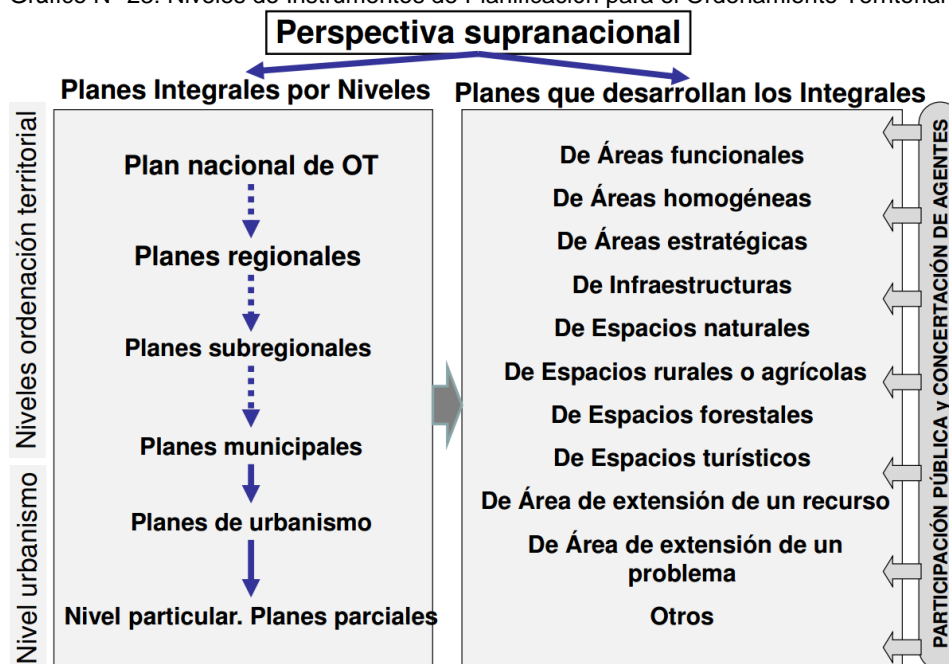
existe hasta la fecha alguna metodología específica para la formulación de planes binacionales de ordenamiento territorial en América Latina o en otras partes del mundo, al menos de manera formal, ósea aprobadas de forma conjunta por ambos Estados.

### **A. Instrumentos de Planificación para el Ordenamiento Territorial**

La planificación en el ordenamiento territorial es un concepto que integra la planificación socio-económica con la física en una unidad geográfica concreta, en donde sus determinaciones debieran prevalecer sobre la planificación sectorial, incluidos el urbanismo y la planificación económica. Se aplica a todos los niveles territoriales: supranacional, nacional, regional, provincial, local y suele desarrollarse de arriba abajo, aunque es posible proponer un proceso de abajo a arriba considerando la legislación (Gómez Orea, 2008: 56). De acuerdo a lo antes señalado el concepto de planificación para el ordenamiento territorial, que se tomara en cuenta para la presente investigación será el “territorio supranacional”, enfocado a un cierto ámbito espacial específico como lo son las zonas de frontera. En sentido el concepto de territorio se amplía para integrar espacios adyacentes dos países distintos, los mismos que están vinculados por una dinámica territorial que los caracteriza, la dinámica transfronteriza.



Gráfico N° 23: Niveles de Instrumentos de Planificación para el Ordenamiento Territorial



Fuente y elaboración: Gómez Orea, 2008

Así cada país propone sus propios instrumentos de planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial, de acuerdo a su Sistema Nacional de Planificación. Los planes de ordenamiento territorial pueden tener diferentes denominaciones y procesos metodológicos, dependiendo de los entes rectores que los promuevan o los niveles de gobierno a los que correspondan. El análisis de los marcos legales relacionados con el ordenamiento territorial en Ecuador y Perú, se abordarán de forma detenida en el siguiente capítulo.

#### 1.6.4 Sobre el Ordenamiento Territorial en Zonas de Frontera

##### A. La Problemática Territorial de las Zonas de Frontera

Las Zonas fronterizas de Ecuador y Perú y en general de América Latina, presentan una serie de situaciones que reflejan en su problemática desequilibrios territoriales, sobre todo en las áreas más alejadas de los grandes polos de desarrollo nacional. Entre ellas tenemos:

- Débil presencia del Estado en áreas y zonas de frontera.



- Entidades públicas con bajos niveles de organización, débil liderazgo y escasa capacidad para la concertación interinstitucional.
- Pérdida sistemática de inteligencia institucional para el desarrollo.
- Débil correspondencia de la normativa nacional con las realidades de frontera y dependencia burocrática y centralista para la toma de decisiones.
- Educación formal de baja calidad y desvinculada de su realidad.
- Limitada cobertura de servicios básicos de justicia, salud y nutrición.
- Ausencia de planes de ordenamiento territorial que alientan la ocupación dispersa, desordenada y desarticulada del territorio, así como el uso irracional y desorganizado de los recursos naturales. Sin embargo, cabe señalar que existen avances logrados por los Gobiernos Regionales fronterizos en estos procesos de ordenamiento territorial. Así, existen avances en Zonificación Ecológica y Económica – ZEE, que si bien no se constituyen en Planes de Ordenamiento Territorial, son insumos para formularlos. En la práctica, los Gobiernos Regionales vienen insertando, de acuerdo a sus competencias y funciones, las recomendaciones de uso, así como empleando la información generada en la ZEE para la gestión del desarrollo regional.
- Fragilidad de ecosistemas y limitado alcance de los estudios de impacto ambiental.
- Infraestructura de conectividad escasa, débilmente articulada y costosa, que genera sobreprecios y afecta la calidad de vida de las poblaciones.
- Escaso capital físico, económico, financiero y humano de alta calidad para el tratamiento de problemas y potencialidades regionales.
- Carencia de infraestructura de soporte para estimular la producción subutilizada, deficiente e insuficiente.
- Escaso aprovechamiento de información sobre acuerdos internacionales de comercio.
- Informalidad en la tenencia de tierras e inmuebles.
- Escasa capacidad de ahorro e inversión.



- Creciente actividad del narcotráfico, el contrabando y la tala ilegal en sectores de frontera.
- Migraciones de escasos recursos.

Si bien la planificación territorial propone la proyección espacial de los planes de desarrollo, que son elaborados en diferentes escalas por los gobiernos nacionales y sub-nacionales de cada país en el marco de sus competencias. Las zonas fronterizas, que forman parte de dichos territorios, y que presentan características inherentes por su condición misma de “frontera”, no han merecido un tratamiento especial en la formulación de sus instrumentos de planificación territorial, debido entre otras cosas, a las siguientes razones:

- Inexistencia de una política nacional de fronteras y/o de desarrollo e integración fronteriza, en la mayoría de países.
- La poca comprensión de lo “fronterizo” y de sus implicancias territoriales, tanto nacionales como transnacionales, fronterizas y transfronterizas, en la formulación de estrategias o planes territoriales nacionales o sub-nacionales en zonas de frontera, así como de las iniciativas o planes de integración fronteriza que establecen los gobiernos nacionales, en el marco de sus relaciones internacionales y acuerdo bilaterales.
- Las diferencias entre los interés nacionales y sub –nacionales fronterizos, que se superponen en los territorios de frontera. El primero privilegia los temas de seguridad nacional, soberanía, comercio transnacional, así acuerdos y compromisos binacionales y regionales en el marco de los procesos de integración fronteriza; mientras que el segundo privilegia la integración fronteriza con base en intereses locales que promueven la interdependencia y el intercambio comercial transfronterizo, (sea este formal o informal), así como la participación de los gobiernos locales de frontera en la política nacional exterior, como actores para-diplomáticos.
- Los diferentes enfoques y políticas de desarrollo que impulsan los Estados de forma soberana y que se proyectan en su territorio hasta

alcanzar sus fronteras con las del país vecino, separadas por una línea imaginaria (límite fronterizo), se evidencia en sus normativas jurídicas diferentes, que no pueden ser integradas debido a que se dan en dos unidades políticas distintas.

- No existen propuestas metodológicas nacionales de ordenamiento territorial específicas para zonas de frontera, o lineamientos teóricos o técnicos que complementen las ya existentes incluyendo criterios que permitan entender las características y dinámicas particulares de los territorios fronterizos. Mucho menos estudios de este tipo que contribuyan a la formulación conjunta de instrumentos de planificación en ordenamiento territorial binacional o transfronterizo.

Por tanto se hace necesario proponer iniciativas, revisar legislaciones y desarrollar metodologías que permitan abordar de mejor manera el ordenamiento territorial en las zonas de frontera:

*“Será preciso superar las fronteras jurídicas nacionales mediante legislaciones de ordenación territorial transfronteriza, problema difícil y espinoso si tenemos en cuenta la inexperiencia legislativa mutua en esta materia y la dificultad de extrapolar legislaciones sectoriales, lo que exigirá la modificación parlamentaria de los respectivos textos constitucionales”*  
(Campesino Fernández, 1995: 188)

La presente investigación tomara como base la metodología de ordenamiento territorial que propone Gómez Orea

## **B. El Ordenamiento Territorial Fronterizo y Transfronterizo en Ecuador y Perú**

Aunque en la actualidad las metodologías de planificación territorial en Ecuador y Perú, no presentan mayores especificidades para abordar el ordenamiento territorial en sus fronteras nacionales, mucho menos binacionales – transfronterizas, cabe rescatar que en el año 2009, los gobiernos de ambos países, por encargo del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador - Perú realizaron en el marco de sus relaciones



bilaterales, el estudio denominado: “Apoyo a la Integración Urbana y Regional de la Zona Fronteriza del Eje vial N° 1 Piura – Guayaquil”<sup>1</sup>, desde una perspectiva binacional y sostenible, considerando como marco fronterizo contextual a la Región Tumbes (Perú) y a la provincia de El Oro (Ecuador), el mismo que se constituye en el primer ejercicio concreto de ordenamiento territorial transfronterizo, entre ambos países (Castillo, 2012).

Entendiéndose que para este caso la Integración Urbana y Regional Fronteriza se refiere a la orientación y promoción de un proceso de ordenamiento territorial sostenible y de desarrollo urbano sostenible del ámbito de estudio integrado: Provincia de Zarumilla (Perú) - Cantones Huaquillas y Arenillas (Ecuador); que busca articularse y conjugarse con el proceso de integración económica y social, propendiendo al desarrollo sostenible binacional fronterizo.

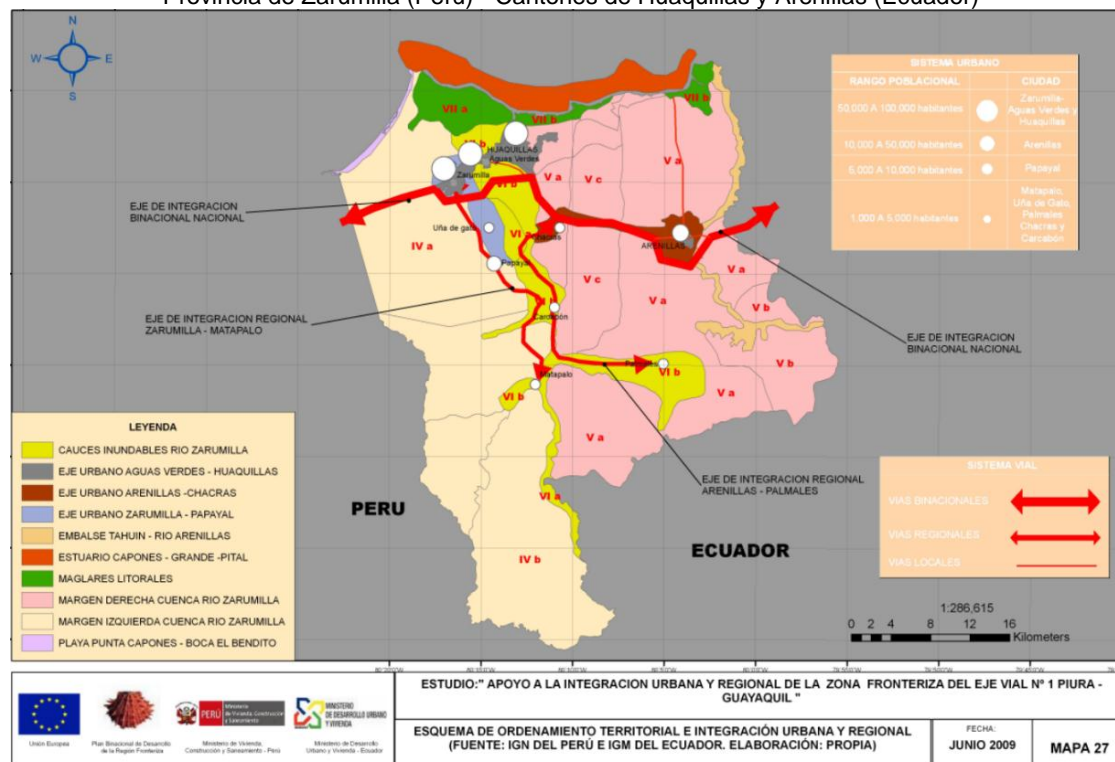
El estudio se formuló con los siguientes componentes: Diagnostico situacional Integrado de la Zona Fronteriza, Visión de Integración Urbana y Regional al año 2018, Objetivos Estratégicos para la Integración Urbana y Regional, un Esquema de Ordenamiento Territorial e Integración Urbana y Regional, Estrategias de Desarrollo Urbano y Regional, y una Agenda Concertada Binacional<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Estudio Binacional: “Apoyo a la Integración Urbana y Regional de la Zona Fronteriza del Eje Vial N° 1 Piura–Guayaquil. Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú Ecuador - MVCS (Perú)” - MIDUVI (Ecuador) - PROMCAD INICAM, 2010.

<sup>2</sup> Ibidem

Gráfico N° 24: Esquema de Ordenamiento e Integración Urbana y Regional:  
Provincia de Zarumilla (Perú) - Cantones de Huaquillas y Arenillas (Ecuador)



Fuente: Plan Binacional Ecuador - Perú  
Elaboración: PROMCAD - INICAM, 2010

Actualmente las propuestas de dicho estudio se vienen recogiendo en los instrumentos de planificación territorial formulados por la Municipalidad Provincial de Zarumilla y las Municipalidades Distritales que componen dicha provincia, más no así en el lado ecuatoriano.

### C. Estrategias territoriales transnacionales en América latina

Los estudios del SELA, 2012, hablan de la importancia de "Configurar una estructura urbano – regional que favorezca el crecimiento y la diversificación funcional de las ciudades fronterizas, ofreciendo un adecuado soporte a las consolidación de las iniciativas de integración fronteriza", esto a través del ordenamiento territorial fronterizo y la planificación conjunta entre ciudades fronterizas conurbadas o vecinas. Tomando en cuenta que los



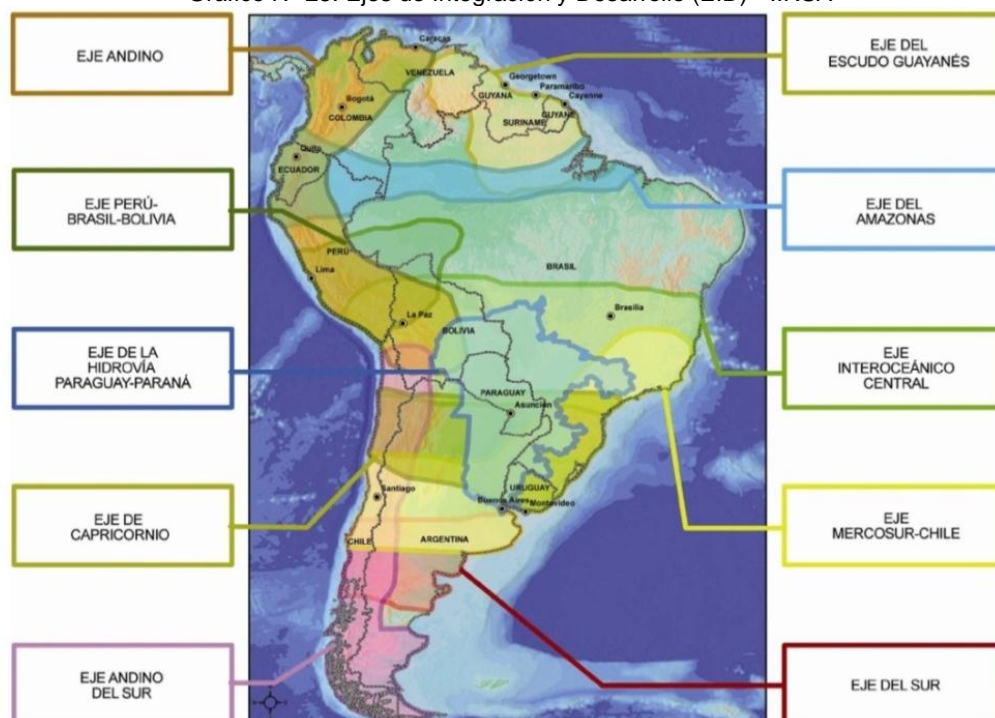
sistemas de ciudades o centros poblados, tienen una importancia fundamental, dentro de los sistemas espaciales nacionales y en consecuencia de la organización y ordenamiento del territorio con fines de desarrollo fronterizo nacional y binacional.

En América Latina la integración fronteriza está ligada al desarrollo territorial, el comercio internacional y la infraestructura de conectividad física, respaldada por iniciativas como la CAN, MERCOSUR y el IIRSA.

En cuanto a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), que está conformada por 12 repúblicas de Suramericanas, que conforman la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), tiene como objetivo la planificación y desarrollo de proyectos para el mejoramiento de la infraestructura regional de transporte, energía y telecomunicaciones. Propone los denominados Ejes de Integración y Desarrollo (EIDs), los cuales son “franjas multinacionales de territorio en donde se concentran espacios naturales, asentamientos humanos, zonas productivas y flujos comerciales”, que identifican los requerimientos de infraestructura física, a fin de articular el territorio con el resto de la región, planificar las inversiones y mejorar la calidad de vida de sus habitantes (IIRSA, 2010).



Gráfico N° 25: Ejes de Integración y Desarrollo (EID) - IIRSA



Fuente y Elaboración: IIRSA

#### D. La experiencia europea como marco de referencia en temas de ordenamiento territorial transnacional y transfronterizo

Es importante considerar la experiencia europea en temas de ordenamiento territorial transnacional y transfronterizo, debido al hecho de que durante todo el proceso europeo de cooperación transfronteriza e integración regional que lleva más de 50 años, se ha podido avanzar de propuestas de desarrollo transfronterizas a propuestas de planificación territorial transfronterizas, en donde intervienen los gobiernos locales en coordinación con sus respectivos gobiernos nacionales.

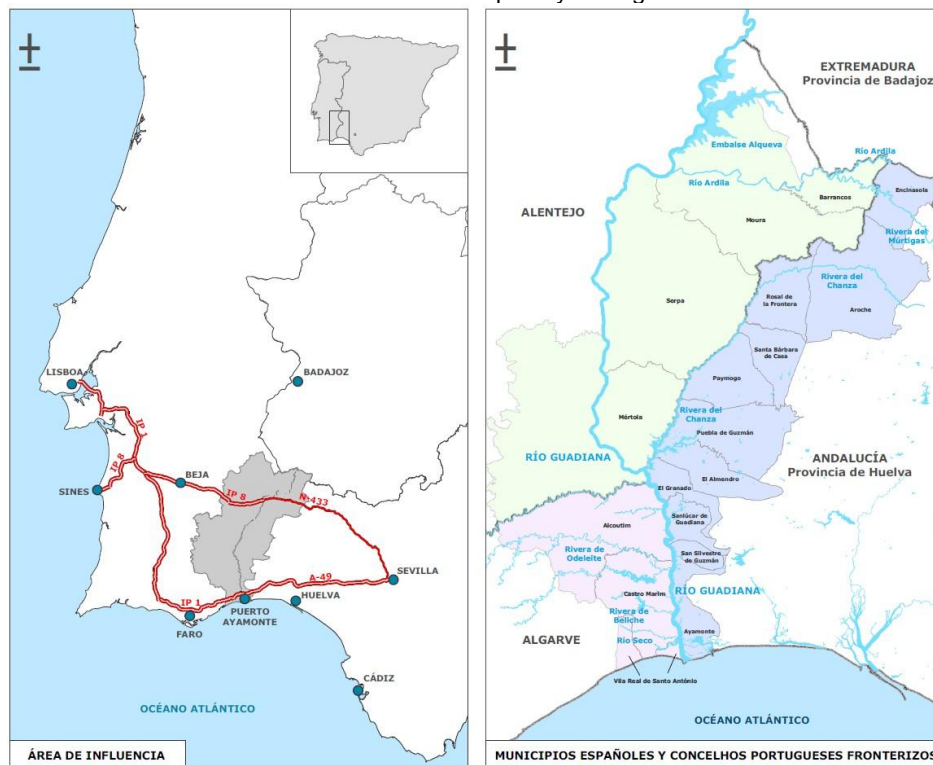
Así, la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020, “Hacia una Europa integradora inteligente y sostenible de regiones diversas”, aprobada en 2011 por los ministros responsables de ordenación del territorio y desarrollo territorial, propone como prioridades territoriales para el desarrollo de la Unión Europea lo siguiente:

- Promover un desarrollo territorial policéntrico y equilibrado.
- Fomentar un desarrollo integrado en las ciudades, las regiones rurales y regiones específicas.
- Integración territorial en las regiones funcionales transfronterizas y transnacionales.
- Garantizar la competitividad global de las regiones sobre la base de unas economías locales sólidas.
- Mejorar la conectividad territorial de particulares, comunidades y empresas
- Gestionar y conectar los valores ecológicos, paisajísticos y culturales de las regiones.

#### **a) Estrategia Transfronteriza de Desarrollo Territorial para El Bajo Guadiana**

Una de las experiencias que vale la pena analizar sobre ordenamiento territorial transfronterizo es la “Estrategia Transfronteriza de Desarrollo Territorial para el Bajo Guadiana”, elaborada en el marco del proyecto ANDALBAGUA, y el Programa de Cooperación Transfronteriza España – Portugal (POCTEP 2007 – 2013). Dicha propuesta se desarrolló en el área de la cuenca hidrográfica del Guadiana en la frontera entre España y Portugal, comprendiendo las regiones fronterizas de Andalucía, Algarve y Alentejo (Hildenbrand Scheid, 2012). Persiguió tres objetivos generales: establecer una ordenación territorial transfronteriza coherente, crear un espacio de encuentro entre los agentes del territorio para el desarrollo de la zona del Bajo Guadiana así como mejorar la navegabilidad y accesibilidad de la población al río Guadiana. Todo esto asegurando el pleno aprovechamiento de los recursos y oportunidades de desarrollo existentes en el espacio transfronterizo del Bajo Guadiana, para garantizar que este aprovechamiento se lleve a cabo en consonancia con los principios de sostenibilidad, competitividad y cohesión económica, social y territorial (Junta de Andalucía, 2012).

Gráfico N° 26: Ámbito de actuación de la Estrategia Transfronteriza de Desarrollo Territorial para el Bajo Guadiana entre España y Portugal



Fuente: Hildenbrand, 2012.  
Elaboración: Junta de Andalucía (2011)

De tal manera que la experiencia europea en temas de ordenamiento territorial transfronterizo como es el caso de Estrategia Transfronteriza de Desarrollo Territorial para el Bajo Guadiana entre España y Portugal, pueden servir como base, para poder llevar a cabo iniciativas similares en la ZIF E-P, considerando las particularidades que presenta la región suramericana.

## CAPITULO 2: LA ZIF ECUADOR-PERÚ: IMPORTANCIA Y BENEFICIOS DE LA FORMULACION DE PLANES BINACIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL TRANSFRONTERIZOS

### 2.1 La Zona de Integración Fronteriza (ZIF) Ecuador – Perú

#### A. Creación de la ZIF Ecuador - Perú

La Zona de Integración Fronteriza (ZIF) Ecuador-Perú se conformó en enero de 2003 (cinco años después de la firma de la paz), en el marco de la Política Comunitaria de Desarrollo e Integración Fronteriza de la Comunidad Andina y de la Decisión 501. Delimitando de esta manera el ámbito de acción de la política binacional de desarrollo e integración fronteriza ecuatoriano - peruano y de su respectivo Plan Binacional.

#### B. Caracterización general de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Perú

La ZIF Ecuador – Perú presenta una superficie aproximada de 420.656 km<sup>2</sup> en torno a 1.500 kilómetros de línea frontera. Así, 133.464 km<sup>2</sup> se encuentran en el lado ecuatoriano, representando un 47% de su superficie nacional, mientras que en el lado peruano su extensión es de 287.192 km<sup>2</sup>, lo que representa el 22% del total de la superficie del Perú. Presenta a sí mismo una población proyectada al 2015 de aproximadamente 5 millones 300 mil habitantes y una densidad poblacional de 12.56 habitantes por km<sup>2</sup>.

Cuadro N° 2: Superficie, población y densidad de la ZIF Ecuador-Perú

PAÍS	SUPERFICIE ZIF En Km2	POBLACIÓN ZIF (2015)	DENSIDAD POBLACIONAL DE LA ZIF (hab./Km2)	SUPERFICIE TOTAL DEL PAIS EN Km2	% DE LA SUPERFICIE ZIF RESPECTO AL PAÍS	% DE POBLACIÓN ZIF RESPECTO AL PAÍS
ECUADOR	133.464	2.026.666	15.19	283.560	47.07%	12.45%
PERÚ	287.192	3.258.203	11.35	1.285.000	22.35%	10.46%
TOTAL ZIF E-P	420.656	5.284.869	12.56	-	-	-

Fuente: INEI (2007), INEC (2010) - Proyecciones de población al 2015; PBRF E-P: Capítulo Perú (2006)  
Elaboración: Propia

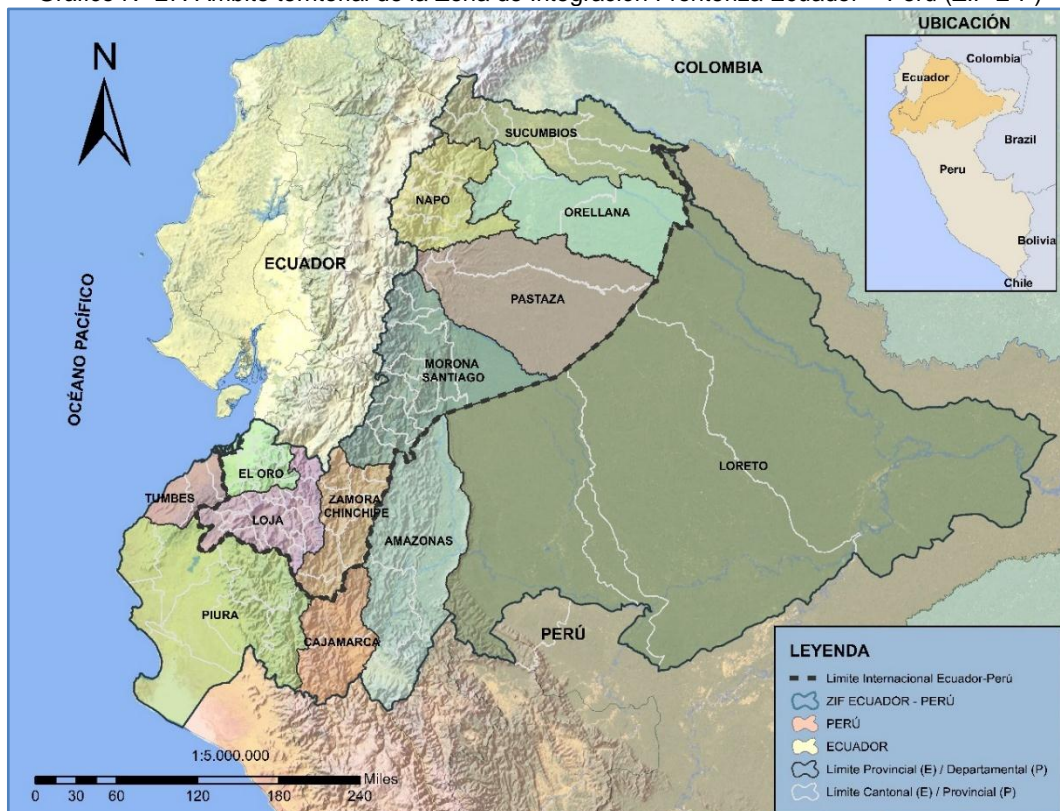
En su lado ecuatoriano la ZIF Ecuador - Perú, está conformada por:

- La provincia costera de El Oro, y sus 14 cantones
- La provincia andina de Loja y sus 16 cantones, y
- Las provincias amazónicas de Zamora Chinchipe, Morona Santiago, Orellana, Pastaza, Sucumbíos y Napo, sus 38 cantones.

Mientras que en el lado peruano está conformada por:

- El departamento costero de Tumbes y sus 3 provincias
- El departamento costero-andino de Piura y sus 8 provincias.
- Las provincias de Jaén y San Ignacio en el departamento andino-amazónico de Cajamarca, y
- Las provincias de Maynas y alto Amazonas, en el departamento amazónico de Loreto.

Gráfico N° 27: Ámbito territorial de la Zona de Integración Fronteriza Ecuador – Perú (ZIF E-P)



Fuente: Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador – Perú (2014)

Elaboración: Propia



De manera general la ZIF Ecuador - Perú comprende un vasto territorio que presenta distintas características geográficas y ecológicas, con una diversidad natural que abarca desde la costa, la zona andina, agreste y montañosa, hasta la selva húmeda tropical amazónica. Así mismo la intensidad de las dinámicas transfronterizas se va acrecentado relativamente de acuerdo a la proximidad del límite internacional. De forma general, se puede decir que presenta aún en actualidad situaciones de inequidad social y desequilibrio territorial, tanto al interior de la ZIF, como en la relación de esta con el resto de sus respectivos países. A continuación se realizara una descripción general de las zonas costera, andina y amazónica de la ZIF Ecuador – Perú.

La zona costera se caracteriza por albergar las más populosas ciudades de la ZIF, como: Machala, Santa Rosa, Arenillas y Huaquillas en Ecuador, así como Tumbes, Piura, Sullana, Talara y Paita en Perú, las mismas que se articulan principalmente a través de 2 los 5 Ejes Binacionales de Interconexión Vial que existen entre Ecuador y Perú (propuestos en el marco del Plan Binacional Ecuador – Perú en 1998), estos son: el Eje Vial N° 1: Guayaquil – Piura y el Eje Vial N° 2: Arenillas - Sullana. De acuerdo a Castillo (2015), en gran medida el crecimiento de tales ciudades se ha dado de forma desordenada e improvisada sin un enfoque binacional, lo que ha generado actividades económicas poco competitivas, situaciones de inequidad social, procesos de vulnerabilidad ante desastres naturales, contaminación ambiental, concentración urbana y demás problemas urbanos, causados por una inadecuada gestión territorial y urbana por parte de los distintos gobiernos sub-nacionales y demás instituciones públicas, al no contar con la capacidad institucional suficiente para enfrentar de la mejor manera las problemáticas existentes. Aun así la zona costera presenta la mayor dinámica transfronteriza de la ZIF, promovida sobre todo por el comercio transnacional y transfronterizo, así como el turismo (principalmente desde Ecuador hacia las playas el norte Perú) y la búsqueda de empleo y servicios sociales en el Ecuador por parte de la población fronteriza del norte del Perú.



La zona andina de la ZIF presenta una geografía accidentada por la presencia de la cordillera de los andes. Las principales ciudades de esta zona se articulan a través del Eje Vial Binacional N° 2: Loja – Sullana, mientras que el resto de centros poblados sobre todo rurales, presentan una escasa articulación y desarrollo. Los índices socio-económicos están muy por debajo de los promedios nacionales de cada país, estudios elaborados por el Plan Binacional Ecuador Perú: Capítulo Ecuador en 2014, así como los informes de los Índices de Desarrollo Humano realizados por el PNUD en Perú desde 2009 - 2014, dan cuenta de aquello.

En la zona amazónica se asientan un gran número comunidades nativas en hacia ambos lados de la línea de frontera, las cuales se relacionan entre sí empleando como vías de comunicación los ríos; aunque en general la dinámicas transfronterizas son mucho más reducidas, comparadas con la zona costera o andina. La integración y el desarrollo de tales territorios se ha reducido, debido sobre todo a su limitada infraestructura económica y social que presentan, la realización de actividades productivas desarticuladas del mercado y de bajo rendimiento, con escaso o nulo acceso a servicios básicos en las zonas más aisladas. El nivel de vida de la población es inferior al promedio del resto de sus respectivos territorios nacionales (Plan Binacional - Capítulo Perú, 2006).



Gráfico N° 28: Principales asentamientos humanos y canales de relación física de la ZIF Ecuador - Perú



Fuente: Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador – Perú (2014), INEC (2015), INEI (2015)

Elaboración: Propia

Así mismo, la ZIF Ecuador – Perú presenta importantes ecosistemas transfronterizos, entre los más representativos tenemos: Los manglares en la zona costera (entre la provincia de El Oro en Ecuador y departamento de Tumbes en Perú); el Bosque Seco Tumbesino (Provincias de Loja y El Oro en Ecuador y los departamentos de Tumbes y Piura en Perú); los páramos andinos (sur - este de la provincia de Loja en Ecuador y el no- este del departamento de Piura en Perú); los montañas elevadas tropicales o selva alta (entre la provincia de Zamora Chinchipe en Ecuador y el Departamento de Amazonas en Perú) y Bosque Húmedo Tropical, caracterizado por la llanura amazónica, la cual se extiende desde todo el oriente ecuatoriano hasta el nor- oriente peruano (provincias de Morona-Santiago, Napo, Pastaza, Orellana, Sucumbios en Ecuador y el departamento de Loreto en Perú).

Gráfico N° 29: Principales ecosistemas transfronterizos de la ZIF Ecuador - Perú



Fuente: PBRF E- P (2014)

Elaboración: Propia

### C. Políticas, Planes, Programas y Proyectos con incidencia en la ZIF Ecuador - Perú

Para proceder a determinar la importancia y los beneficios que tendría la formulación de Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial Transfronterizos (PBOT-T) en la ZIF Ecuador – Perú, se hace necesario responder previamente algunas preguntas como: a) ¿Cuáles han sido las políticas e instrumentos de planificación para el desarrollo y/o el territorial de alcance: supranacionales, nacionales y sub-nacionales que han tenido incidencia en la ZIF Ecuador-Perú y cuales han sido las entidades responsables de promover cada una de ellas? y ¿Cómo se ha llevado acabo la articulación de tales políticas e instrumentos de planificación, tanto nacionalmente, como binacionalmente?

### a) Alcance: Supranacionales, Nacionales y Sub-nacionales

Entre las principales políticas e instrumentos de planificación Supranacionales y binacionales sobre desarrollo y/u ordenamiento territorial que inciden en la la ZIF E – P, tenemos las que se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3: Principales Políticas e instrumentos de planificación Supranacionales (multinacionales, binacionales) de desarrollo y/u ordenamiento territorial con incidencia en la ZIF Ecuador - Perú

AMBITO	NOMBRE	RESPONSABLES	OBJETIVO GENERAL	VIGENCIA
<b>SUPRA-NACIONAL (Multinacional)</b>	Política Comunitaria de Desarrollo e Integración Fronteriza	Comunidad Andina (CAN)	Elevar la calidad de vida de las poblaciones y el desarrollo de sus instituciones, dentro de los ámbitos territoriales fronterizos entre los Países Miembros de la Subregión. (Decisión 209, 1999).	1999 - continua hasta la actualidad
	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)	Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)	La planificación y desarrollo de proyectos para el mejoramiento de la infraestructura regional de transporte, energía y telecomunicaciones (I Cumbre Suramericana, 2000)	2000 - 2005/ 2005 - 2010/ 2012 - 2022
<b>SUPRA-NACIONAL (Binacional)</b>	Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador - Perú	Gobiernos Nacionales de las Repúblicas de Ecuador y Perú / Capítulo Ecuador y Capítulo Perú del Plan Binacional	Elevar el nivel de vida de las poblaciones del sur del Ecuador y del norte y del Perú (Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, 1998)	1999 - 2009/ 2009 - 2014/ 2014 - 2019
	Plan de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo de la Cuenca Transfronteriza Catamayo – Chira (POMD)	Gobiernos Nacionales de las Repúblicas de Ecuador y Perú	Contribuir a la mejora de la gestión de la Cuenca, en forma eficaz y eficiente, a través de un Manejo integral y binacional consensuado de los recursos naturales renovables y la consolidación de la paz entre Ecuador y Perú (POMD, 2002)	2002 - 2006
	Estudio: Apoyo a la Integración Urbana y Regional de la Zona Fronteriza del Eje Vial N° 1	Gobiernos Nacionales de las Repúblicas de Ecuador y Perú / MVCS (Perú) – MIDUVI (Ecuador)	Proponer lineamientos para apoyar el desarrollo y la integración urbana y regional de la zona fronteriza de la Provincia de Zarumilla (Perú) y los Cantones Huaquillas y Arenillas (Ecuador); identificar proyectos de inversión pública y privada y oportunidades de negocios; y formular una propuesta de agenda concertada de carácter binacional para el desarrollo de la zona fronteriza.	2010 - 2018

Fuente: Se señala en cada una de ellas respectivamente  
Elaboración: Propia

Del análisis del cuadro anterior se puede señalar que muchos de los instrumentos supranacionales como los expresados en el IIRSA y el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador – Perú, han tenido varios periodos de vigencia. En el segundo caso específicamente, la ampliación



de dichos periodos de vigencia se ha debido principalmente a que la mayoría de los proyectos contenidos en el Plan Binacional, sobre todo los proyectos binacionales como por ejemplo los Ejes de Interconexión Vial (5 en total), el Proyecto Binacional Puyango - Tumbes, entre otros, no se han concluido completamente hasta la actualidad (Roque, 2015), y otros como el Estudio Apoyo a la Integración Urbano – Regional del Eje Vial N° 1: Guayaquil – Piura y el Plan de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo de la Cuenca Transfronteriza Catamayo – Chira aún no se han implementado.

En el cuadro siguiente se presentan las principales políticas e instrumentos de planificación nacionales, tanto de Ecuador como de Perú:

Cuadro N° 4: Principales Políticas e instrumentos de planificación Nacionales de desarrollo y ordenamiento territorial con incidencia en la ZIF Ecuador - Perú

AMBITO	NOMBRE	RESPONSABLES	OBJETIVO GENERAL	VIGENCIA
NACIONAL	Plan Nacional del Buen Vivir - Estrategia Territorial Nacional (ETN)	Gobierno Nacional de la República del Ecuador / Senplades	Promover la planificación binacional y regional, con énfasis en la garantía de derechos, la complementariedad económica, la integración logística, conectividad e interoperabilidad, en coherencia con la planificación nacional. (PNBV, Objetivo 12.1: h).	2013 - 2017
NACIONAL	Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021 - Esquema de Ordenamiento Territorial Nacional del Perú al Año 2021	Gobierno Nacional de la República del Perú / CEPLAN	Promover los objetivos de unidad e integración en América Latina y particularmente los procesos de integración andina y sudamericana. (Plan Bicentenario, Objetivo 3.5: B, h).	2011 - 2021
NACIONAL	Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza	Gobierno Nacional de la República del Perú / MRE	Define los espacios de frontera; establece los mecanismos de formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas que es parte constitutiva de la Política Exterior y de la Política Nacional de Desarrollo, siendo de cumplimiento obligatorio para todas la entidades del sector público. (Ley N° 29778, 2011).	2011 - continúa hasta la actualidad
NACIONAL	Plan de Desarrollo Urbano Sostenible de Ciudades en Zonas de Frontera 2012 – 2021	Gobierno Nacional de la República del Perú / MVCS	Alcanzar el desarrollo urbano sostenible de ciudades en zonas de frontera en el Perú, a través de: a) Acondicionamiento territorial sostenible e integración fronteriza en zonas de frontera, b) Promoción de la competitividad urbana de ciudades en zonas de frontera, c) Promoción del ordenamiento urbano y la calidad urbanística y paisajística de ciudades en zonas de frontera. d) Ordenamiento ambiental y gestión de riesgos de desastres en ciudades en zonas de frontera, e) Promoción de la equidad social y la identidad cultural en ciudades en zonas de frontera, f) Fortalecimiento de la gobernabilidad urbana en ciudades de zonas de frontera. (Decreto Supremo N° 083-2012-PCM)	2012 - 2021

Fuente: Se señala en cada una de ellas respectivamente  
Elaboración: Propia

En el ámbito nacional, el Perú a diferencia de Ecuador cuenta de manera específica con una Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza y un Plan Nacional de Desarrollo Urbano Sostenible de Ciudades en Zonas de Frontera, cuyos procesos de implementación aún están en marcha, por lo que no se puede evidenciar mayores resultados hasta la fecha.

De igual manera, en la escala sub-nacional, tanto Ecuador como Perú, presentan sus respectivas políticas e instrumentos de planificación, estos se resumen el siguiente cuadro:

Cuadro N° 5: Principales Políticas e instrumentos de planificación Sub-nacionales de desarrollo y ordenamiento territorial con incidencia en la ZIF Ecuador - Perú

AMBITO	NOMBRE	RESPONSABLES	OBJETIVO GENERAL	VIGENCIA
<b>SUB – NACIONAL (Intermedio)</b>	Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Regionales y Provinciales	GAD Regionales <sup>1</sup> y Provinciales fronterizos del Ecuador / Senplades	Ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo ( <i>Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización</i> , 2010: Art. 41)	2013 - 2017
<b>SUB – NACIONAL (Intermedio)</b>	Plan de Desarrollo Concertado Regional	Gobiernos Regionales fronterizos del Perú / CEPLAN	Orientar el proceso de desarrollo del ámbito territorial regional a través de una propuesta acordada por los actores claves de la región ( <i>Ley N° 27867: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales</i> , 2002: Arts. 6, 9, 11 y 32)	4 años
<b>SUB – NACIONAL (Intermedio)</b>	Planes de Ordenamiento Territorial	Gobiernos Regionales fronterizos de Perú / MINAM	Promover y regular los procesos de organización y gestión sostenible del territorio en el ámbito del plan, articulándose a los planes ambientales, de desarrollo económico, social, cultural y otras políticas de desarrollo vigentes en el país. (Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM:2.4)	No especificado
<b>SUB – NACIONAL (Local)</b>	Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonales y Parroquiales	GAD Cantonales y Parroquiales fronterizos del Ecuador / Senplades	Ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo ( <i>Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas</i> : Art. 41)	2013 - 2017
<b>SUB – NACIONAL (Local)</b>	Plan de Desarrollo Concertado Local	Municipalidades Provinciales	Orientar el proceso de desarrollo del ámbito territorial provincial a través de	4 años

		fronterizas del Perú / CEPLAN	una propuesta acordada por los actores claves de la provincia (Ley N° 27680 - Ley de Reforma Constitucional: Artículos 194 y 195)	
<b>SUB – NACIONAL (Local)</b>	Planes de Acondicionamiento Territorial de Provincias fronterizas del Perú	Municipalidades Provinciales fronterizas de Perú / MVCS	Orientar y regular la organización física espacial de las actividades humanas en cuanto a la distribución, jerarquía, roles y funciones de los centros poblados en los ámbitos urbano y rural, conservación y protección del recursos y patrimonio natural y cultural; el desarrollo de la inversión pública y privada en los ámbitos urbano y rural del territorio provincial; y la ocupación y uso planificado del territorio, para lograr el mejoramiento de los niveles y calidad de vida de la población urbana y rural, bajo un enfoque territorial, prospectivo, competitivo y de sostenibilidad. (Decreto Supremo N.° 027-2003-VIVIENDA: Artículo 2)	No especificado

Fuente: Se señala en cada una de ellas respectivamente  
Elaboración: Propia

En cuanto a los planes de desarrollo y/u ordenamiento territorial que se llevan a cabo en los ámbitos sub-nacionales fronterizos tanto de Ecuador como de Perú, no contienen disposiciones normativas ni técnicas que permitan orientar su formulación desde un enfoque tanto binacional como transfronterizo, considerando las características inherentes de estos territorios por su proximidad con el país vecino y los tipos de dinámicas que presentan (transnacionales y transfronterizas).

#### **b) Articulación: Relacionamiento de las políticas e instrumentos de planificación que inciden en la ZIF E – P**

Por otro lado con respecto a la segunda pregunta, ¿Cómo se ha llevado acabo la articulación de tales políticas e instrumentos de planificación, tanto nacionalmente, como binacionalmente? se puede decir que las políticas e instrumentos de planificación supranacionales (multinacionales y binacionales) orientados al desarrollo e integración fronteriza, presentan cierto grado de articulación con las respectivas políticas e instrumentos nacionales de desarrollo de Ecuador y Perú, proponiendo sobre todo objetivos estratégicos, más no procesos o alternativas operativas que faciliten su implementación en el territorio, es decir específicamente en el ámbito local fronterizo. De tal manera que hasta la actualidad no existe el menor grado de articulación entre las políticas y/o planes de desarrollo e integración fronteriza tanto

supranacionales (multinacionales y binacionales) como nacionales y los planes locales para el desarrollo y/o el ordenamiento territorial que son formulados por los gobiernos locales fronterizos de Ecuador y Perú. Aquello se debe principalmente a lo siguiente:

- No se ha tomado en cuenta en la formulación de las políticas y planes para el desarrollo e integración fronteriza tanto supranacionales como nacionales, a los gobiernos locales fronterizos como actores y conocedores de las dinámicas y problemáticas territoriales existentes, lo que ha limitado su implementación al presentar dificultades para su territorialización en la escala local, de acuerdo al principio de subsidiaridad.
- Los gobiernos locales fronterizos de Ecuador y Perú no cuentan con orientaciones normativas ni metodológicas específicas que les permitan articular estratégica y operativamente sus respectivos instrumentos de planificación para el desarrollo y/u el ordenamiento territorial con las políticas y planes supranacionales y nacionales que para las zonas de frontera impulsan sus gobiernos nacionales.
- Los gobiernos locales fronterizos de Ecuador y Perú, a diferencia de sus gobiernos nacionales no cuentan con sus propios instrumentos de planificación para el desarrollo y/u ordenamiento territorial elaborados de forma conjunta, que les permita de forma más eficaz y eficiente alcanzar sus propios objetivos de desarrollo local a través de un trabajo cooperativo transfronterizo, en el marco de sus respectivas políticas nacionales y binacionales de desarrollo.

## **2.2 Importancia y distintos ámbitos de contribución del Ordenamiento Territorial Binacional – Transfronterizo en ZIF Ecuador - Perú**

Tomando como base el análisis realizado en el apartado anterior sobre el contexto actual de las políticas y planes de desarrollo y/u ordenamiento territorial que inciden en la ZIF Ecuador- Perú, se hace necesario continuar con





un análisis más específico que permita sustentar la elección de la propuesta del tipo y alcance de los Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial que la presente investigación propone impulsar para la ZIF Ecuador - Perú, a través de la propuesta de lineamientos teórico – metodológicos, esto son: Los planes de ordenamiento territorial binacionales – transfronterizos a escala local, para seguidamente proceder a justificar su importancia y distintos ámbitos de contribución.

En primer lugar, la necesidad de una coordinación multijurisdiccional que garantice una adecuada articulación vertical en la que participen los diferentes niveles de gobierno presentes en el territorio de frontera, estos son los gobiernos nacionales de cada país y sus respectivos gobiernos sub-nacionales fronterizos; la necesidad de una articulación multisectorial, que permita así mismo una articulación horizontal entre los diferentes ministerios e instituciones públicas competentes de cada país y sus gobiernos sub-nacionales fronterizos; y la necesidad de una participación activa de ciudadanía fronteriza, como requisitos para promover una adecuada gobernanza transfronteriza multinivel en la ZIF, lleva a pensar que lo que se requiere es de la formulación de instrumentos transfronterizos de planificación territorial, formulados de forma conjunta entre gobiernos locales contiguos de ambos países, en el marco de sus políticas e instrumentos nacionales de planificación territorial.

Es decir que la propuesta recoja tanto la visión conjunta que proponen sus gobiernos nacionales para sus fronteras, como la visión conjunta que tienen los gobiernos sub-nacionales locales fronterizos para sus territorios. Permitiendo dotar a dichos instrumentos de una propuesta en la que converjan ambas visiones, presentado así un enfoque mixto: de arriba a abajo y de abajo a arriba, que permita alcanzar de mejor manera los objetivos de desarrollo territorial que cada nivel de gobierno propone de manera independiente para la para la ZIF, a través de un proceso integrador, articulador y cooperativo.



En segundo lugar, se considera que la formulación de Planes Binacionales – Transfronterizos para la ZIF Ecuador - Perú, elaborados de forma conjunta entre gobiernos locales contiguos de ambos países, pese a no existir dentro de sus propios instrumentos de planificación para el desarrollo y/u ordenamiento territorial las consideraciones binacionales y transfronterizas, son pertinentes por las siguientes razones:

De existir previamente propuestas de planificación para el desarrollo y/u ordenamiento territorial elaborados de forma independiente por los gobiernos locales fronterizos contiguos de cada país, que contemplen visiones y objetivos de desarrollo en lo que respecta a las dinámicas transfronterizas que se dan entre sus territorios y los del país vecino, estas pueden ser muy probablemente distintas en cada lado de la frontera, al no haberse realizado dicho ejercicio de forma conjunta.

Los estudios realizados por Roque (2015), sobre las dificultades para la implementación de la política binacional de desarrollo e integración fronteriza ecuatoriano - peruana y sus respectivos programas y proyectos binacionales, impulsados por sus gobiernos nacionales para su ZIF común, señalan que existe una limitada capacidad por parte de ambos estados, para un trabajo articulado entre la multiplicidad de actores y agentes que se hacen presentes en este tipo de políticas supranacionales. Aquello se debe a que las decisiones y acciones que toman los Estados en sus diferentes niveles de gobierno, a través de sus instituciones, representadas por sus respectivas burocracias, tienen a priorizar sus propios objetivos y metas institucionales, siguiendo un criterio racional<sup>1</sup> que los lleva buscar siempre la obtención de los mayores beneficios para la consecución de sus propios objetivos, legitimando así su razón de ser y satisfaciendo las exceptivas sobre todo nacionales para el cumplimiento de metas.

---

<sup>1</sup> Aquello se sustenta en los estudios sobre “burocracias estatales” y “racionalismo técnico” llevados a cabo por Rourke (1984), Oszlak (2006); Andrews; Pritchett y Woolcock (2012) entre otros.

De acuerdo a lo anterior, de forma análoga se podría decir que las políticas locales derivadas de los instrumentos de planificación para el desarrollo y/u ordenamiento territorial elaborados de forma individual por los gobiernos sub-nacionales fronterizos de cada país, que consideren ya las dinámicas territoriales existentes con el país vecino, tenderían a priorizar sus propios objetivos y proyectos en base a un criterio racional que buscaría obtener el mayor beneficio individual por sobre un beneficio general, compartido y equitativo en ambos lados de la frontera. Lo que dificultaría el logro de objetivos convergentes, que muy bien podrían alcanzarse más eficaz y eficiente a través de un trabajo articulado y cooperativo.

En ese sentido, los PBOT-T para la ZIF Ecuador – Perú, pueden servir de marco general, para la formulación y/o actualización de los respectivos instrumentos de planificación para el desarrollo y/u ordenamiento territorial que formulan los gobiernos locales fronterizos en el marco de sus competencias. Partiendo de esta manera dentro del ámbito local transfronterizo de lo general a lo particular.

Ante lo antes expuesto, la formulación de Planes Binacionales ordenamiento territorial transfronterizos para la ZIF Ecuador – Perú, se justifican por:

- La necesidad de territorializar en el ámbito local fronterizo, las políticas supranacionales o comunitarias<sup>1</sup> de nuestra región Latinoamérica, que inciden en las zonas de frontera, de forma específica para la ZIF Ecuador - Perú.
- La necesidad de territorializar en el ámbito local fronterizo, las políticas nacionales (explícitas o implícitas) que inciden en las zonas de frontera, así como las binacionales (en el marco de las relaciones bilaterales de Ecuador y Perú) para su Zona de Integración Fronteriza (ZIF), que promueven el desarrollo y la integración fronteriza entre ambos países.

---

<sup>1</sup> Para el caso de Política Comunitaria de Desarrollo e Integración Fronteriza de la CAN.



- La inexistencia de una propuesta metodológica que permita comprender y abordar las distintas dinámicas territoriales que se dan en las zonas de frontera y sus respectivas implicancias tanto supranacionales, nacionales, y sub-nacionales, en la formulación de instrumentos de planificación territorial de los Estados, elaborados por los distintos niveles de gobierno que inciden en los territorios fronterizos.

Tomando en cuenta todo lo analizado anteriormente, y ante la realidad del contexto internacional, en el que se evidencia cada vez más la interdependencia entre países y bloques económicos, por los avances de las tecnologías de telecomunicación, la interconexión vial y el auge del comercio internacional, los procesos de integración fronteriza y por ende, los de planificación territorial transfronteriza, necesarios para una adecuada gobernanza multinivel en las zonas de frontera, los beneficios de la formulación de Planes Binacionales – Transfronterizos en la ZIF Ecuador – Perú, presentan diferentes ámbitos de contribución, estos son: el ámbito supranacional (multinacional y binacional), el nacional y el sub-nacional (intermedio y local).

### **2.2.1 Ámbito Supranacional: Políticas y Planes Multinacionales y Binacionales de Desarrollo e Integración Fronteriza**

Los esfuerzos de integración comunitaria y regional en Suramérica, impulsadas principalmente por la CAN, la UNASUR y el IIRSA, así como los programas y proyectos nacionales y binacionales de desarrollo e integración fronteriza, impulsados por los gobiernos centrales de Ecuador y Perú, en el marco de sus relaciones bilaterales, para su ZIF común, no cuentan con mecanismos específicos que permitan aplicar desde una perspectiva territorial, las políticas y estrategias de desarrollo e integración fronteriza multinacionales y binacionales, en el ámbito sub-nacional de cada país, tanto intermedios (regionales – departamentales en Perú y regionales-provinciales en Ecuador), como locales (cantonales – parroquiales en Ecuador y provinciales – distritales en Perú), para una mejor formulación de los instrumentos de planificación territorial que se llevan a cabo en las zonas de frontera, de tal manera que se

pueda involucrar también a los gobiernos sub-nacionales fronterizos, con la finalidad de impulsar la gobernabilidad territorial en las zonas de frontera y obtener el mayor beneficio en la consecución de objetivos binacionales en los territorios fronterizos, así como de los programas y proyectos de integración, que son impulsados por sus gobiernos centrales de Ecuador y Perú, y de forma común por los demás países de la región suramericana.

### **2.2.2 Ámbito Nacional: Políticas y Planes Nacionales para el Desarrollo y Ordenamiento Territorial Fronterizo**

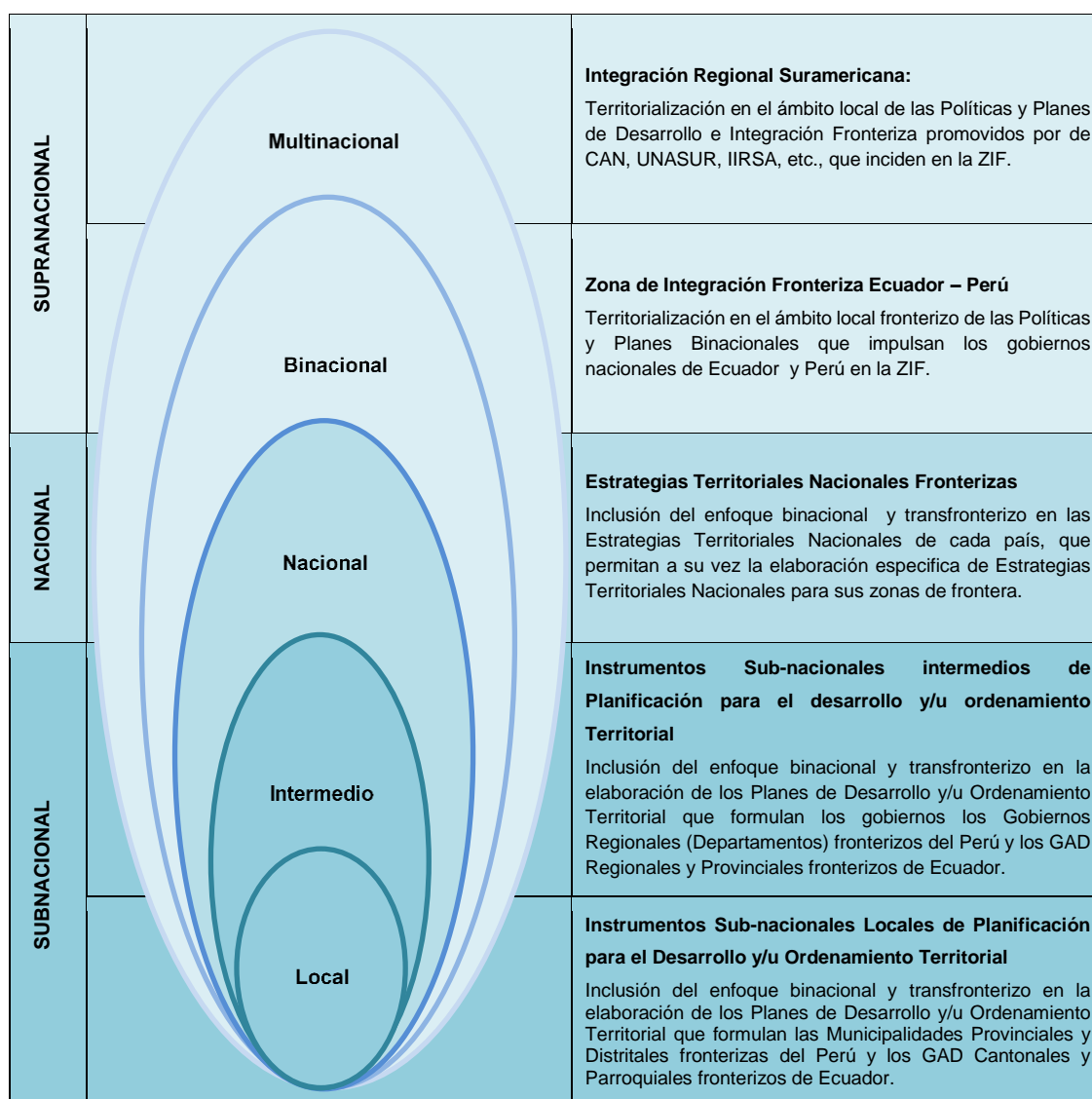
La formulación de Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial Transfronterizos (PBOT-T) en la ZIF, elaborados en ámbitos territoriales que presentan diferentes características geográficas, naturales y socio – económicas, contribuirán con los criterios territoriales necesarios recogidos desde el ámbito local, para formular, actualizar o complementar las Estrategias Territoriales Nacionales de cada país, que busque profundizarse en los territorios fronterizos, facilitando con esto la formulación posterior de estrategias territoriales nacionales fronterizas, gracias a una mejor comprensión del sus propias fronteras y de las dinámicas que estas mantiene con los territorios fronterizos de los países vecinos.

### **2.2.3 Ámbito Sub - Nacional: Políticas y Planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos intermedios y locales fronterizos.**

En el ámbito sub-nacional tanto a nivel intermedio, como local de la ZIF Ecuador - Perú, la formulación de PBOT-T, permitirá comprender e incorporar la dinámica transnacional y transfronteriza que se da a través de tales territorios, las mismas que inciden directamente es sus respectivos procesos de desarrollo. Incluyendo en las diferentes etapas de formulación y/o actualización de sus respectivos instrumentos de planificación para el desarrollo y/u ordenamiento territorial, los objetivos estratégicos, esquemas territoriales transfronterizos para el uso y ocupación del suelo, así como los programas,

proyectos y demás consideraciones derivadas de los PBOT-T, con el objetivos de alcanzar de forma más eficaz y eficiente sus propios objetivos de desarrollo a través de un trabajo conjunto, coordinado y cooperativo, en el que intervengan a además sus gobiernos nacionales, ministerios y demás instituciones nacionales, binacionales y multinacionales con incidencia en al ZIF, tomando en cuenta además la participación de las poblaciones fronterizas.

Gráfico N° 30: Ámbito de contribución del Ordenamiento Territorial Binacional – Transfronterizo en la ZIF Ecuador - Perú



Elaboración: Propia

### 2.3 Beneficios de formulación de Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial Transfronterizos en Zonas de Integración Fronteriza

La formulación de Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial Transfronterizos en la ZIF Ecuador - Perú, permitirá a través del trabajo cooperativo multinivel promover el equilibrio y la cohesión territorial de los ámbitos territoriales fronterizos contiguos de ambos países, obteniendo los siguientes beneficios:

**a) Superación conjunta de los desequilibrios territoriales en la ZIF**

Es muy bien sabido que en los países de nuestra región Latinoamérica, las fronteras sobre las más alejadas en las zonas andinas y amazónicas constituyen en muchos casos, espacios marginales, periféricos, débilmente integrados o carentes de integración a la economía y a la sociedad de cada país. Herencia de los modelos de desarrollo nacionales centralistas, en los cuales las fronteras tremendamente alejadas, han sido poco consideradas y priorizadas. El poco peso demográfico que presentan muchas localidades rurales en línea de frontera, distanciadas de las grandes vías de articulación física binacional de la ZIF Ecuador – Perú (Ejes Viales de Interconexión Binacional), sumado a la escasa capacidad institucional de sus gobiernos locales para proponer alternativas de desarrollo coherentes a su situación de frontera, y/o transmitir a las instancias decisorias centrales las demandas sociales y económicas de su población, ha ocasionado que el cuadro social y económico ámbitos territoriales fronterizos de la ZIF Ecuador – Perú, sean finalmente tanto o más críticos que el de muchas áreas rurales o “zonas de pobreza” existentes en el interior de cada país (adaptado de Oliveros, 2002). De tal manera que la formulación conjunta de Planes Binacionales Transfronterizos de Ordenamiento Territorial entre gobiernos locales contiguos de la ZIF (en línea de frontera), articulados debidamente a la planificación de los demás niveles de gobierno que inciden en dichos territorios, permitirá sumar esfuerzos para la superación conjunta de los desequilibrios territoriales que los caracterizan.





### **b) Consolidación de los procesos de integración fronteriza binacional entre Ecuador y Perú en la escala fronteriza local: Gobernanza Transfronteriza Multinivel**

Avanzar en la consolidación de los procesos de integración fronteriza que promueven los gobiernos nacionales de ambos países, requiere también del involucramiento político, operativo e instrumental de los gobiernos locales fronterizos de ambos lados de la frontera, considerando, además de sus requerimientos locales, las consideraciones nacionales y los compromisos binacionales. Mediante una planificación articulada, que permita alcanzar acuerdos políticos para una adecuada gobernanza transfronteriza multinivel, provechosa para el desarrollo conjunto de la ZIF, de forma similar a la que se ha producido en la Unión Europea, pero tomando en cuenta las particularidades territoriales de la ZIF Ecuador – Perú, estos son su propio contexto histórico, las diferentes políticas y Planes multinacionales y binacionales existentes y los marcos legales que sobre el desarrollo y ordenamiento territorial presenta tanto Ecuador como Perú, en sus diferentes niveles de gobierno.

### **c) Complementariedad socio - económica Fronteriza**

La complementariedad socio - económica desde el punto de vista de la integración fronteriza, busca la cohesión territorial que promoviendo un adecuado aprovechamiento de las ventajas comparativas que surgen de la competencia económica que existe en ambos lados de la frontera, y paralelamente de la superación de los inconvenientes generados por dicha competencia, buscando obtener así una mayor competitividad productiva fronteriza en base al trabajo articulado y cooperativo de los gobiernos locales fronterizos en temas de interés común. Así mismo de la complementariedad de los roles y funciones que presentan los asentamientos humanos fronterizos ubicados en ambos lados de la línea de frontera, permitirá proveer prestaciones sociales complementarias que sean utilizadas de forma eficaz y eficiente tanto por ciudadanos ecuatorianos como peruanos, para el goce de

sus derechos universales. Como por ejemplo, los servicios sociales de salud, educación, etc. que se prestan a indistintamente en ambos lados de la frontera.

#### **d) Formulación de Estrategias Territoriales Nacionales Fronterizas**

Ante la necesidad de los países por desarrollar estrategias o planes territoriales nacionales específicos para sus zonas de frontera que permitan complementar sus Estrategias Territoriales Nacionales, la inclusión de las consideraciones binacionales y transfronterizas en tales procesos, permitan reducir los desequilibrios territoriales, generados por un enfoque de “arriba abajo” (Top – Down) de la políticas públicas, que han provocado una gran diferenciación en los niveles de desarrollo que se dan entre las ciudades o capitales Departamentales/provinciales del Perú o cabeceras Provinciales/Cantonaes del Ecuador, con respecto a las municipalidades distritales y GAD parroquiales fronterizos de la ZIF, así como de otros asentamientos poblados fronterizos menores.

#### **e) Formulación de Metodologías Nacionales complementarias o específicas para el Ordenamiento Territorial en Zonas de Frontera**

La elaboración de PBOT-T entre gobiernos locales vecinales de ambos países, permitirá contar con argumentos y criterios suficientes para facilitar también la elaboración de metodologías nacionales complementarias o específicas para el desarrollo y/u ordenamiento territorial, de las zonas de frontera nacional, recogiendo las experiencias obtenidas en dichos procesos al tomar en cuenta las consideraciones particulares de los territorios fronterizos, los mismos que se diferencian de resto de territorios nacionales, dadas sus características inherentes a su situación de frontera. Diseñando de esta manera metodologías que puedan ser aplicadas de forma general para el resto de territorios fronterizos, o metodologías específicas para ámbitos fronterizos con características similares, como por ejemplo, los ubicados en la zonas fronterizas costeras, andinas o amazónicas de la ZIF Ecuador – Perú, o de otras ZIF que ambos países mantengan con el resto de países vecinos, como por ejemplo la ZIF Ecuador – Colombia, Perú –Colombia y Perú – Bolivia.

#### **f) Formulación de Metodologías Binacionales para el Ordenamiento Territorial Transfronterizo en la ZIF**

La presente propuesta de investigación, pretende a su vez sentar las bases para la formulación de Metodológicas Binacionales para el Ordenamiento Territorial Transfronterizo en la ZIF Ecuador – Perú, gracias a una mejor comprensión del de las situaciones de frontera existentes en los ámbitos locales fronterizos de ambos países, y las implicancias territoriales binacionales, nacionales, fronterizas y transfronterizas que estas presentan, así como de los procesos de desarrollo e integración fronteriza y planificación territorial conjunta que se pueden dar en diferentes niveles de gobierno. Para promover de esta manera la formulación de nuevos instrumentos binacionales de planificación territorial para la ZIF enfocados en el ámbito local, como acompañamiento a otros instrumentos de planificación fronteriza que se dan en una escala superior. Tales metodologías deberán ser desarrolladas de forma conjunta entre los respectivos entes rectores del desarrollo y ordenamiento territorial de cada país, contribuyendo así a impulsar el equilibrio territorial nacional y la cohesión territorial de la ZIF para un desarrollo sostenible integrado y cooperativo.

#### **g) Formulación de distintos Instrumentos Binacionales de Planificación Territorial en la ZIF**

La formulación de PBOT-T en la ZIF, entre gobiernos locales fronterizos contiguos de Ecuador y Perú, permitirá a su vez facilitar la formulación conjunta de otros instrumentos de planificación territorial, como por ejemplo en escalas intermedias, entre Regiones o Provincias ecuatorianas y Regiones o Departamentos peruanos, así como también de planes sectoriales binacionales enfocados en la ZIF.

### **CAPITULO 3: ANALISIS DE LAS CONDICIONANTES PARA LA FORMULACIÓN DE PLANES BINACIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA: CASO ZIF ECUADOR – PERÚ**

La elaboración de Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial para la ZIF Ecuador-Perú orientados al ámbito local, puede ser una labor compleja si se tiene en cuenta que se pueden presentar múltiples condicionantes para la formulación de tales instrumentos. Tales condicionantes responden a las características inherentes de cada país como Estado – nación, así como del tipo y grado de relaciones bilaterales que mantienen.

La clasificación de dichas condicionantes puede ser también una tarea difícil considerando que existe una multiplicidad de criterios técnicos y políticos. Sin embargo, haciendo un esfuerzo para abordarlas desde un enfoque territorial, se propone agruparlas de la siguiente manera:

Condicionantes derivadas de:

- a. Las relaciones bilaterales y sus políticas exteriores.
- b. El tipo de organización político – administrativa que presenta cada Estado.
- c. Sus Estrategias Nacionales de Desarrollo
- d. Sus políticas nacionales que inciden en los territorios fronterizos
- e. Sus marcos legales sobre planificación y ordenamiento territorial
- f. Sus metodologías nacionales sobre ordenamiento territorial; y
- g. Sobre las dinámicas territoriales fronterizas que se producen en la escala local.

A continuación se procederá a detallar y a analizar el contenido principal de cada uno ellas.

### 3.1 Las Relaciones Bilaterales y Políticas Exteriores

Entendiendo a las relaciones bilaterales como la suma de las relaciones oficiales entre dos Estados, como actores independientes (usualmente gobiernos centrales), las cuales a su vez forman parte de sus respectivas políticas exteriores (adaptado de Hill, 2003:3). Se hace necesario, contemplar también la participación de los gobiernos sub-nacionales, en coherencia de las nuevas corrientes sobre política exterior (influenciadas por las teorías de la globalización), que son puestas en práctica en otras parte del mundo, como por ejemplo en la Unión Europea.

Aunque en la actualidad los gobiernos sub-nacionales de Ecuador y Perú no participan formalmente de la política exterior, muchos de ellos entablan procesos paralelos con sus pares limítrofes con la intención de llegar a acuerdos en pos de beneficios comunes, lo que es conocido como “paradiplomacia”. La paradiplomacia puede ser entendida como aquellos contactos, actividades, procesos e iniciativas externas entre gobiernos no centrales, e inclusive de otros actores no estatales, tales como ONG, organizaciones internacionales, sociedad civil; es decir desde un enfoque de abajo a arriba (Rhi-Sausi, José Luis y Nahuel, 2013).

Tomando en cuenta que las relaciones bilaterales entre Ecuador y Perú tomaron un nuevo rumbo con la suscripción de los Acuerdos de Paz de Brasilia en 1998 y en la actualidad atraviesan por un excelente momento que se ve fortalecido por los procesos de desarrollo e integración fronteriza impulsados por el Plan Binacional Ecuador – Perú, y los Encuentros Presidenciales y de Gabinetes de Ministros, que se llevan a cabo cada año entre ambos países a partir de 2007. Se requiere también que los gobiernos locales de la ZIF, acompañen a sus gobiernos nacionales en tales procesos, participando también de la política exterior que tiene incidencia en sus territorios.

De esta manera las organizaciones transfronterizas como la Asociación Binacional de Municipalidades del Sur del Ecuador y Norte del Perú (ABIMSENOF), podría tomar mucho más protagonismo en pro de avanzar en procesos conjuntos de planificación territorial – transfronterizos en la escala local, en donde los gobiernos locales fronterizos de ambos países participen activamente y asuman su papel como verdaderos actores territoriales de la integración.

Cabe mencionar que en la actualidad el esquema de la relación bilateral que mantiene los gobiernos nacionales de Ecuador y Perú para la ZIF, se organizan en torno a cinco ejes temáticos, estos son:

- a) Eje de asuntos sociales.
- b) Eje de seguridad y defensa.
- c) Eje de asuntos productivos, comerciales, de inversión y turismo.
- d) Eje de asuntos ambientales, energéticos y mineros.
- e) Eje de infraestructura y conectividad.

Al respecto cabe mencionar que tales Ejes temáticos han sido asumidos por el Plan Binacional Ecuador – Perú a partir de 2013, para la reestructuración de sus objetivos institucionales, para poder articularse de mejor manera al enfoque de las relaciones bilaterales actuales entre ambos países, los cuales son más bien sectoriales.

### **3.1.1 Acuerdos y Convenios Binacionales**

Se hace necesario considerar los tratados y acuerdos bilaterales entre Ecuador y Perú, con incidencia en la ZIF, los mismos que son de obligatorio cumplimiento de parte de cada Estado, e acuerdo al derecho internacional. Los principales Acuerdos y Convenios Binacionales entre Ecuador y Perú, se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 6: Principales Acuerdos y Convenios Binacionales entre Ecuador y Perú

Nombre del Acuerdo o Convenio Binacional entre Ecuador y Perú	Año
- Tratado de comercio y navegación	1998
- Acuerdo Amplio ecuatoriano peruano de integración fronteriza, desarrollo y vecindad	1998
- Acuerdo de constitución de la comisión binacional Ecuatoriana-Peruana sobre medidas de confianza mutua y seguridad	1998
- Acuerdo de bases sobre el canal de Zarumilla	1998
- Acuerdo bilateral para brindar atención de salud recíproca a nacionales de la República del Ecuador y de la República del Perú	2011
- Acuerdo de cooperación entre la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) y la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional del Ecuador (SETECI), para fortalecer la gestión de la cooperación internacional	2013
- Convenio para la asignación y uso de frecuencias radioeléctricas para la operación de estaciones de radiodifusión y de televisión VHF y UHF en el área de frontera	2013
- Acuerdo entre la República del Perú y la República del Ecuador para el establecimiento de la Comisión Binacional para la gestión integral de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica transfronteriza del río Zarumilla	2009
- Acuerdo específico Ecuatoriano-Peruano sobre el tránsito Transfronterizo de Aeronaves	2010
- Convenio de cooperación entre el Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones del Ecuador -PROECUADOR-, y la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo- PROMPERÚ	2012
- Acuerdo marco de cooperación interinstitucional entre el Ministerio del Interior de la República del Perú y el Ministerio del Interior de la República del Ecuador	2013
- Convenio marco de cooperación entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República del Perú y el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos de la República del Ecuador	2014
- Acuerdo de Entendimiento en Materia Ambiental en el marco de la sexta Reunión de Jefes de Estado y Gabinete Binacional de Ministros en Cuenca.	2012

Fuente: Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador – Perú: Capítulo Ecuador (2014)  
Elaboración: Propia

El detalle ampliado de los Acuerdos y Convenios contenidos en el cuadro anterior, así como otras disposiciones binacionales, se encuentran en los anexos de la presente investigación. Al respecto se puede evidenciar que existen diferentes acuerdos binacionales intersectoriales entre ambos países, los cuales van desde el ámbito ambiental, salud, justicia, telecomunicaciones, comercio, etc., los mismos que deben tomarse en cuenta en la formulación de los planes binacionales – transfronterizos que propone la presente investigación.

### 3.1.2 Organismos y espacios de integración Binacional

Se debe considerar así mismo, los distintos organismos y espacios binacionales existentes que promueven la articulación binacional a través de un



conjunto de decisiones y acciones conjuntas con incidencia directa en la ZIF Ecuador – Perú, con la finalidad de aprovecharlos en la coordinación de esfuerzos para la formulación, implementación, seguimiento y retroalimentación de los planes binacionales – transfronterizos que se lleven a cabo en la ZIF. A continuación se presentan los principales organismos y espacios binacionales de existentes en la ZIF:

Cuadro N° 7: Principales Organismos y Espacios de Integración Binacional

Nombre	Descripción General	Año de creación
<b>El Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuatoriano – Peruana</b>	Es una entidad establecida en los Acuerdos de Paz de 1998 con el objeto de canalizar los esfuerzos de ambos países para elevar el nivel de vida de las poblaciones del norte y nororiente del Perú y del sur y oriente del Ecuador, a través de la articulación de programas y proyectos que permitan integrar económicamente la región, así como acelerar su desarrollo productivo y social. (MRE, 2014).	1998
<b>Comisión de Vecindad Ecuatoriano Peruana</b>	Mecanismo establecido en los Acuerdos de Paz de Brasilia y presidido por los Ministros de Relaciones Exteriores. Es la instancia encargada de impulsar, apoyar y coordinar los programas, proyectos y actividades binacionales. Con el surgimiento de los Gabinetes Binacionales se ha convertido a su vez su mecanismo preparatorio (MRE, 2014).	1998
<b>Encuentros Anuales Presidenciales y de Gabinetes de Ministros</b>	Es el mecanismo de más alto nivel e importancia de la relación bilateral. La reunión anual de los Jefes de Estado, acompañados de los miembros de sus respectivos gabinetes ministeriales, favorece el establecimiento de políticas comunes y compromisos para atender las necesidades las poblaciones de ambos países. A la fecha se han realizado ocho ediciones de este mecanismo cuya sede varía cada año alternadamente entre los dos países. La más reciente edición se realizó en Arenillas (Ecuador) el 30 de octubre de 2014 (MRE, 2014).	2007
<b>Asociación Binacional de Municipalidades del Sur del Ecuador y del Norte Peruano – ABIMSENOP</b>	La Asociación Binacional de Municipalidades del Sur de Ecuador y el Norte del Perú (ABIMSENOP) se crea con el propósito de diseñar y ejecutar, a nivel de los gobiernos locales, programas y proyectos de desarrollo en apoyo a los esfuerzos nacionales de integración fronteriza. La ABIMSENOP reúne 204 municipios e involucra casi 5 millones habitantes fronterizos de ambos países (Moya, 2012:59).	1987

Fuente: Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador – Perú: Capítulo Ecuador (2014)  
Elaboración: Propia

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, existe también un espacio binacional conformado por los gobiernos locales fronterizos de Ecuador y Perú. Sin embargo, muchas de sus disposiciones y solicitudes realizadas a sus gobiernos nacionales no han llegado a concretarse. De tal manera que debe considerarse el fortalecimiento de esta y otras organizaciones locales fronterizas, con el fin de que permitan canalizar de mejor manera los esfuerzos en la consecución de los objetivos territoriales locales y en del reconocimiento correspondiente que deben tener de parte de sus gobiernos nacionales.



### 3.2 Las Organizaciones Político Administrativas

El reconocimiento de las formas y características de las organizaciones políticas – administrativas que presenta cada Estado, es importante para poder coordinar esfuerzos, en niveles similares de actuación.

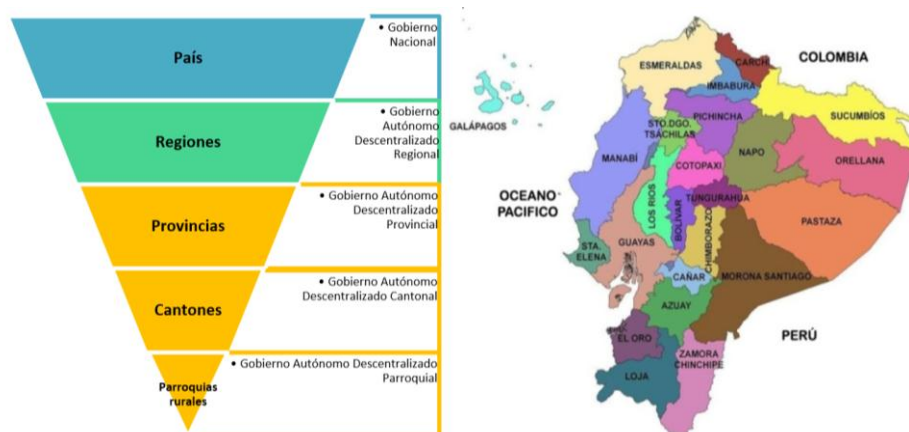
#### 3.2.1 Organización político administrativa del Estado ecuatoriano

El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales (Constitución de la República del Ecuador, Art. 242). A cada circunscripción territorial le corresponde un Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD), así tenemos los GAD Regionales, GAD Provinciales, GAD Cantonales o de Distritos Metropolitanos<sup>1</sup> y los GAD Parroquiales (Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización, 2010: Art. 28). Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) gozan de de autonomía política, administrativa y financiera, y se rigen por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana (Constitución de la República del Ecuador, Art. 238).

---

<sup>1</sup> La Constitución de la República del Ecuador (2008), en su Art. 242 también contempla la existencia de regímenes especiales, entre ellos los Distritos Metropolitanos Autónomos.

Gráfico N° 31: Organización Política-Administrativa y sus respectivos Niveles de Gobierno en el Ecuador



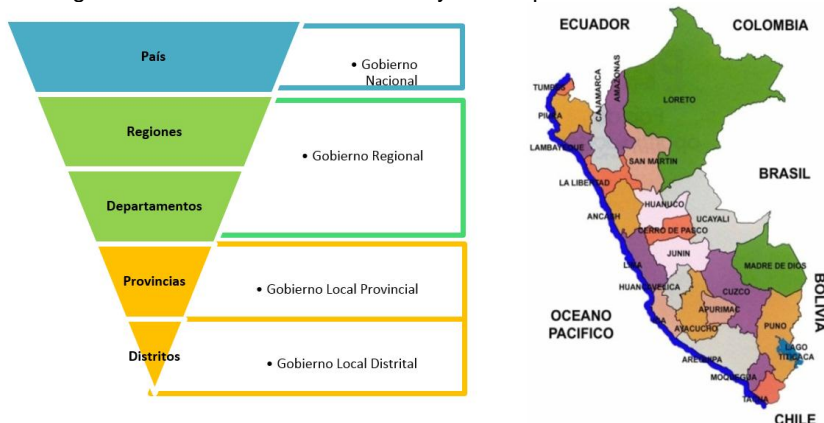
Fuente: Constitución Política de Ecuador (2008); COOTAD (2010)  
Elaboración: Propia

### 3.2.2 Organización político administrativa del Estado peruano

La República del Perú es un Estado unitario y descentralizado. La organización política y administrativa del territorio peruano está dada por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno en sus diferentes niveles: nacional, regional y local (*Constitución Política del Perú*, 1993: Art. 189). Las organizaciones político administrativas más pequeñas son las provincias y distritos, que conforman el gobierno local, y son administradas por su respectivas municipalidades. Las municipalidades distritales tienen competencias y recursos propios, aunque dependen en cierto grado de las municipalidades provinciales, a los que pertenecen. En la actualidad, cada departamento conforma una región, cuya máxima autoridad es el presidente regional, el cual conjuntamente con los alcaldes provinciales y distritales, son elegidos democráticamente. Eventualmente, y siempre siguiendo la voluntad popular, dos o más departamentos peruanos podrán unirse para formar una región mayor.

En la actualidad el Perú se encuentra dividido en 24 Departamentos, 196 provincias y un total de 1852 Distritos, además de una Provincia Constitucional que es el Callao.

Gráfico N° 32: Organización Política Administrativa y sus respectivos Niveles de Gobierno en el Perú



Fuente: Constitución Política del Perú (1993)  
Elaboración: Propia

En un intento por realizar una comparación derivada de los distintos niveles de gobiernos existentes en cada país, se expone a continuación el siguiente cuadro:

Cuadro N° 8: Organización político administrativa y niveles de gobierno en Ecuador y Perú

	Ecuador		Perú	
Nivel	Ámbito político - administrativo	Tipo de Gobierno	Tipo de Gobierno	Ámbito político - administrativo
Nacional	País: Ecuador	Gobierno Nacional	Gobierno Nacional	País: Perú
Sub –nacional Intermedio	Regiones	GAD Regional	Gobierno Regional	Regiones (Departamentos)
	Provincias	GAD Provincial		
Sub – nacional Local	Cantones	GAD Cantonal	Gobierno Local Provincial	Provincias
	Parroquias	GAD Parroquial	Gobierno Local Distrital	Distritos

Fuente: Constituciones de las Repúblicas de Ecuador y Perú  
Elaboración: Propia

### 3.3 Las Estrategias Nacionales de Desarrollo

Las políticas nacionales de desarrollo se plasman en las estrategias o planes nacionales que con ese fin formulan los gobiernos nacionales de cada país.

Cada país cuenta con su propio modelo de desarrollo, el cual se expresa a través de sus políticas públicas (constitución, Leyes, Normas), y se instrumentan a través de su respectivos Planes Nacionales Desarrollo. En el caso del Ecuador, este cuenta actualmente con el Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017, mientras que el Perú, con el Plan Bicentenario, Perú al 2021. En este punto es importante establecer cuáles son los modelos de desarrollo que impulsa cada país y cuáles son las consideraciones que tienen estos para sus zonas de frontera.

### 3.3.1 El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 -2017 (Ecuador)

El Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador, denominado Plan Nacional del Buen Vivir, contiene 12 Objetivos Nacionales, que se relacionan con el desempeño de las metas nacionales, con las distintas propuestas de acción pública sectorial y territorial, y principalmente con la necesidad de concretar los desafíos derivados de su actual marco constitucional.

La propuesta de desarrollo que impulsa el Ecuador a través del Plan Nacional del Buen Vivir, es el “Socialismo del Buen Vivir” el cual:

“Ofrece alternativas para construir una sociedad más justa, en la que el centro de la acción pública sea el ser humano y la vida. Supera los límites de las visiones convencionales de desarrollo que lo conciben como un proceso lineal, de etapas históricas sucesivas, que reducen el concepto a una noción exclusiva de crecimiento económico” (*Senplades, 2013: 22*).

“El Buen Vivir o Sumak Kawsay es una idea movilizadora que ofrece alternativas a los problemas contemporáneos de la humanidad. El Buen Vivir construye sociedades solidarias, corresponsables y recíprocas que viven en armonía con la naturaleza, a partir de un cambio en las relaciones de poder” (*Senplades, 2013: 23*).

El artículo 280 de la Constitución de la República del Ecuador define al Plan Nacional de Desarrollo como el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

### 3.3.2 Plan Bicentenario. Perú al 2021

El Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021 es un Plan estratégico de Desarrollo Nacional integral, contiene las políticas nacionales de desarrollo que deberá seguir el Perú. Presenta seis ejes estratégicos: (i) derechos fundamentales y dignidad de las personas; (ii) oportunidades y acceso a los servicios; (iii) Estado y gobernabilidad; (iv) economía, competitividad y empleo; (v) desarrollo regional e infraestructura y (vi) recursos naturales y ambiente.

“Los criterios empleados en el Plan Bicentenario se sustentan en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el desarrollo concebido como libertad y en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional.” (PB, Perú al 2021:1).

“El Plan Bicentenario propone objetivos generales y específicos, precisa indicadores para avanzar hacia las metas fijadas y plantea programas estratégicos” (CEPLAN, 2011: 4).

“El Plan Bicentenario se sustenta en los pronósticos de las principales variables macroeconómicas que definen un escenario probable o tendencial, tomando como base el estudio de los ciclos económicos de larga duración de la economía peruana manifestados entre el año 1896 y el 2009” (CEPLAN, 2011: 5).

Para el Estado ecuatoriano el Modelo o Régimen de Desarrollo se señala en el Título VI de la Constitución de la República del Ecuador (2008), la de siguiente manera: “El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*”. En su dimensión estrictamente económica el modelo de desarrollo ecuatoriano es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. (Constitución de la República del Ecuador, 2008: Art. 283).

En cuanto al Estado peruano, el régimen económico es el que define el modelo de desarrollo, en este sentido el Art. 58 de la Constitución Política del Perú (2003), señala que: “La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una

economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura. Así mismo el Art. 59 señala que: “El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades”

Los aspectos correspondientes que ambos planes nacionales de desarrollo señalan específicamente para los procesos de integración y planificación binacional con sus países vecinos, se comparan en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 9: Disposiciones de los Planes Nacionales de Desarrollo de Ecuador y Perú en materia de planificación e integración binacional y sudamericana

ECUADOR	PERÚ
Plan Nacional del Buen Vivir (2013 - 2016)	Plan Bicentenario. Perú al 2021
<p>Política 12.1 “Profundizar procesos solidarios y complementarios de integración con América Latina y el Caribe”.</p> <p>12.1 h. “Promover la planificación binacional y regional, con énfasis en la garantía de derechos, la complementariedad económica, la integración logística, conectividad e interoperabilidad, en coherencia con la planificación nacional”.</p>	<p>Objetivo A.b: Relaciones exteriores</p> <p>2. “Promover los objetivos de unidad e integración en América Latina y particularmente los procesos de integración andina y sudamericana”.</p>

Fuente: PNBV (2013); PB (2011)  
Elaboración: Propia

Como se pueden apreciar ambas estrategias nacionales de desarrollo presentan consideraciones específicas que buscan promover la integración latinoamericana, aunque Ecuador va más allá al tratar de impulsar la también los temas de planificación en tales procesos.

Así, de forma general del análisis de ambas estrategias nacionales de desarrollo se puede establecer que aunque proponen modelos de desarrollo



con distintos enfoques (uno socialista y el otro neoliberal), concuerdan en promover los procesos de integración entre ambos países y en el contexto regional sudamericano.

### 3.4 Sobre el Carácter de Frontera y las Políticas Nacionales Desarrollo e Integración Fronteriza

Las políticas nacionales fronterizas, forman parte de las políticas exteriores y las políticas nacionales de desarrollo de los Estados, están encaminadas a incorporar las zonas de fronteras al desarrollo nacional, propiciando el equilibrio territorial, así como la integración fronteriza con los países vecinos.

En el siguiente cuadro se presentan las principales normas legales y políticas nacionales sobre fronteras, desarrollo e integración fronteriza en Ecuador y Perú.

Cuadro N° 10: Principales normas legales nacionales sobre en Ecuador

Marco legal y políticas nacionales sobre fronteras, desarrollo e integración fronteriza	
En Ecuador	
Normas legales o políticas	Descripción
Constitución Política de la República del Ecuador (2008)	- <b>Atención especial de los municipios de frontera:</b> Los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención preferencial para afianzar una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico, mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad. La ley regulará y garantizará la aplicación de estos derechos (Artículo 249)
COOTAD (2010)	- <b>Integración fronteriza:</b> Hermanamientos.- Los gobiernos autónomos descentralizados promoverán los estatus de hermanamiento con gobiernos descentralizados de otros países del mundo, en el marco de la cooperación internacional. Las parroquias rurales, los cantones, las provincias y las regiones fronterizas, de conformidad con su ubicación geográfica, condición de vecindad, necesidad estratégica de integración, afinidad, podrán celebrar convenios de hermanamiento a fin de viabilizar procesos de planificación, orientados al fomento del desarrollo integral, social, económico, cultural, ambiental y de seguridad de los territorios y pueblos. Los gobiernos autónomos descentralizados fronterizos podrán emprender programas de cooperación e integración para fomentar el desarrollo, la prestación de servicios públicos y preservación del ambiente. Se establecerán procesos de desarrollo de los territorios de conformidad con los convenios y tratados internacionales suscritos por el Estado, bajo los principios de la paz, el respeto a la soberanía e integridad territorial y el beneficio recíproco, de manera que se garantice a sus habitantes el ejercicio pleno de sus derechos (Artículo 293).
COPFP (2010)	- <b>Política nacional de fronteras:</b> En su formulación de la Estrategia Territorial Nacional se propondrán políticas integrales para zonas de frontera, la Amazonía y el régimen especial de Galápagos (Artículo 53). - Ley de Desarrollo Fronterizo que promoverá una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad de los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros. (Disposición transitoria Trigésimo Primera)

Fuente y elaboración: Propia

Así mismo, el Perú presenta una serie de normas legales orientadas a las fronteras y el desarrollo e integración fronteriza, las cuales se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 11: Principales normas legales nacionales sobre fronteras, desarrollo e integración fronteriza en Perú

Marco legal y políticas nacionales sobre fronteras, desarrollo e integración fronteriza	
En Perú	
La Constitución Política del Perú (1993):	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Política nacional de fronteras:</b> Son deberes primordiales del Estado, entre otros, establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente la latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la Política Exterior (Artículo 44).</li> <li>- <b>Régimen especial de las municipalidades de frontera:</b> Las municipalidades de frontera tienen, asimismo, régimen especial en la Ley Orgánica de Municipalidades (Artículo 198).</li> </ul>
Ley Orgánica de Municipalidades (2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Tipos de municipalidades:</b> Las municipalidades son provinciales o distritales (Art. 2).</li> <li>- <b>Municipalidades de frontera:</b> Las municipalidades de frontera son aquellas que funcionan en las provincias o los distritos limítrofes con un país vecino, por lo cual no puede tener la condición de municipio de frontera una provincia o distrito que no tenga esa condición aun cuando pertenezca a la misma región (Artículo 136).</li> <li>- <b>Régimen especial de las municipalidades de frontera:</b> Están sujetas a régimen especial las municipalidades de frontera y la Municipalidad Metropolitana de Lima. (Artículo 2).</li> <li>- <b>Integración fronteriza:</b> Las municipalidades de frontera pueden celebrar convenios y protocolos de integración entre sí y con sus similares nacionales, con la asistencia técnica del Consejo Nacional de Descentralización, e internacionales, en este último caso con participación del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el objeto de promover el intercambio de experiencias sobre la gestión municipal y planes de desarrollo conjunto, así como brindar o recibir apoyo financiero y asistencia técnica.</li> </ul>
Ley N° 29778 – Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza (2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Política nacional de fronteras:</b> La Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas es formulada por el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, en coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales involucrados en la materia, y propuesta para su aprobación por el Presidente de la República. Cada nivel de gobierno vela por el cumplimiento oportuno de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas, de acuerdo al ámbito de competencia (Artículo 4).</li> <li>- Para los efectos de aplicación de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas, los planes, programas, proyectos o estrategias a ejecutarse en las zonas de frontera, vinculados a los intereses nacionales y a los acuerdos internacionales sobre desarrollo e integración fronterizas, son elaborados en forma concertada entre las entidades públicas responsables de las acciones de desarrollo fronterizo en los niveles nacional, regional y local, contando para ello con la orientación y coordinación del Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza en el marco de los lineamientos de las políticas sectoriales (Artículo 6).</li> </ul>

Fuente y elaboración: Propia

El Estado Peruano, cuenta con ya una Política Orgánica de Desarrollo e Integración Fronteriza, la misma que ha sido formulada a partir de los Acuerdos de Paz de 1998 con el Ecuador, la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizos de la CAN y los acuerdos de asociación estratégica con Brasil, enmarcados en un acelerado proceso de globalización e

integración regional y subregional. Dos de los instrumentos de esta política, han sido formulados en forma concertada.

En la actualidad el Ecuador se encuentra aun trabajando en la formulación de su Ley de Desarrollo Fronterizo, el cual busca promover una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad de los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros. (COOTAD, 2011: 131).

### **3.5 Sobre los marcos legales sobre planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial en Ecuador y Perú**

Si bien ambos países cuentan con amplios marcos legales orientados a la planificación para desarrollo y el ordenamiento territorial, los mismos que guardan relación en cierta medida con la planificación urbana y ambiental, para fines del presente análisis, se optado por centrar la atención en aquellos que son prioritarios para la investigación, es decir aquellos relacionados específicamente con la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, tanto en Ecuador como en Perú. De esta manera el presente análisis se centrara en los siguientes aspectos:

- a. Los sistemas nacionales de planificación
- b. Las definiciones relacionadas con el ordenamiento territorial
- c. Los entes rectores de la planificación
- d. Los instrumentos de planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial
- e. Las competencias de los niveles de gobierno relacionados con la planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial
- f. La relación entre los distintos instrumentos de planificación,
- g. La relación entre instrumentos y presupuestos, y

## h. La aprobación y vigencia de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en Ecuador y Perú

A continuación se procederá a resumir en los siguientes cuadros, los principales marcos legales ecuatorianos en materia de planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial, para el posterior análisis y comparación de los mismos.

### A. Sobre los Sistemas Nacionales de Planificación

Las principales normas legales que hacen referencia a los sistemas nacionales de planificación en Ecuador y Perú describen en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 12: Sobre los Sistemas Nacionales de Planificación en Ecuador y Perú

Sobre el sistema nacional de planificación en Ecuador	
Normas legales	Descripción
Constitución Política de la República del Ecuador (2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados (Art. 241).</li> <li>- El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente (Art. 275).</li> <li>- El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de Gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una Secretaría Técnica, que lo coordinará. Este Consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República (Art. 279).</li> </ul>
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización - COOTAD (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El principio de complementariedad en función del cual los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del buen vivir y contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado ecuatoriano (Art. 3).</li> <li>- Planificación del desarrollo.- Los gobiernos autónomos descentralizados, con la participación protagónica de la ciudadanía, planificarán estratégicamente su desarrollo con visión de largo plazo considerando las particularidades de su jurisdicción, que además permitan ordenar la localización de las acciones públicas en función de las cualidades territoriales (Art. 295).</li> </ul>
Sobre el sistema nacional de planificación en Perú	
Normas legales	Descripción
Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico- D.L. N° 1088 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico:</b> Créase el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico como conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país (Art. 2.1).</li> <li>- El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico está integrado por: a) el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, como órgano rector del Sistema; b) los órganos del gobierno nacional y, con salvaguarda de su autonomía, de los demás</li> </ul>

	<p>poderes del Estado, de los organismos constitucionales autónomos y de los gobiernos regionales y locales con responsabilidades y competencias en el planeamiento estratégico; y c) e Foro del Acuerdo Nacional<sup>1</sup>, que actúa como instancia de concertación de la planificación estratégica nacional cuando su intervención es solicitada, en su orden, por el Presidente del Consejo de Ministros o el Presidente del Consejo Directivo del CEPLAN (Art. 3.1).</p>
--	---

Fuente y elaboración: Propia

Ambos países cuentan con un Sistema Nacional de Planificación, “El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa” en Ecuador y el “Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico en Perú”, los cuales están compuestos por una serie de organismos e instituciones nacionales, así como de los gobiernos sub-nacionales. En el caso del Ecuador, queda establecida de forma explícita la participación de la ciudadanía dentro del Sistema Nacional de Planificación, mientras que en Perú se toma en cuenta básicamente a aquellas entidades que presentan competencias respecto temas relacionados con el planeamiento estratégico, es decir a las instituciones públicas con responsabilidades sobre la planificación para desarrollo; a excepción del Foro del Acuerdo Nacional<sup>2</sup>, que cuenta con la participación de la ciudadanía y partidos políticos, aunque tal participación se da solo cuando este llega a ser convocado.

## B. Sobre las definiciones relacionadas con el ordenamiento territorial

Al respecto se presenta el siguiente cuadro:

Cuadro N° 13: Definiciones legales relacionadas con el ordenamiento territorial en Ecuador y Perú

Sobre las definiciones legales relacionadas al ordenamiento territorial en el Ecuador	
Normas legales	Descripción
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización - COOTAD (2010)	- <b>Ordenamiento territorial.-</b> El ordenamiento territorial comprende un conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten su apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales, proponiendo un nivel adecuado de bienestar a la población en donde prime la preservación del ambiente para las futuras generaciones (Art. 296).
Sobre las definiciones legales relacionadas al ordenamiento territorial en el Perú	
Normas legales	Descripción

<sup>1</sup> El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática. En <http://acuerdonacional.pe/>

<sup>2</sup> Ibidem

Lineamientos de política para el ordenamiento territorial – MINAM (2013)	- <b>Ordenamiento Territorial:</b> El Ordenamiento Territorial es un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio, la regulación y promoción de la localización sostenible de los asentamientos humanos, de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos <sup>1</sup> . MINAM (R.M. N°026–2010–MINAM).
Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano – D.S. N° 004-2011-VIVIENDA (2011).	- <b>Acondicionamiento Territorial:</b> Concreción de ordenamiento territorial local. Proceso de adecuación de territorio a proceso de desarrollo integral, orientado a estructuración de infraestructura y usos de suelo en función de eficiente proceso productivo y de calidad de hábitat de población. Enmarcado en políticas y estrategias del ordenamiento territorial nacional y regional. (MTC, 1998).
Decreto Supremo N° 087-2004-PCM : Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica	- <b>Zonificación Ecológica Económica:</b> La Zonificación Ecológica y Económica-ZEE, es un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales. (Art. 1).

Fuente y elaboración: Propia

En ambos casos los conceptos están muy relacionados, comprenden procesos políticos y técnicos que toman en cuenta el territorio y sus dimensiones económicas, sociales, ambientales e institucionales para promover un desarrollo integral y sostenible.

Por otro lado el Ecuador presenta un solo concepto en torno al ordenamiento territorial, cuya aplicación a nivel sub-nacional, parte de lo local (cantonal) a lo regional, pero sigue manteniendo el mismo enfoque en todos sus niveles. En el Perú en cambio, a nivel local (provincial) asoma el concepto de acondicionamiento territorial, el cual se enfoca en ciertos aspectos territoriales, principalmente en los usos del suelo, las infraestructuras, el sistema productivo y el hábitat de la población. También se hace presente la zonificación ecológica económica<sup>1</sup>, que como concepto aporta más bien criterios evaluativos del territorio en todos los niveles, útiles para los procesos de acondicionamiento y ordenamiento territorial.

### C. Sobre los instrumentos de planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial

Las principales definiciones relacionadas con el ordenamiento territorial en Ecuador y Perú se resumen y describen en el siguiente cuadro:

<sup>1</sup> Entre 2005 y 2012 se asoció el ordenamiento territorial en el Perú a temas ambientales, implementándose procesos de ZEE, al considerarlos como única base del diagnóstico para el OT. Sin embargo a partir de 2003 el MINAM incluyó nuevos estudios para complementar los análisis requeridos en la elaboración de planes de ordenamiento territorial. (Grupo Propuesta Ciudadana, 2014:13).

Cuadro N° 14: Instrumentos de planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial en Ecuador y Perú

Principales instrumentos de planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial en Ecuador	
Normas legales	Descripción
Constitución Política de la República del Ecuador (2008)	- <b>Plan Nacional de Desarrollo (Plan Nacional del Buen Vivir):</b> El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Art. 280).
Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010)	- El Plan Nacional de Desarrollo es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos, dentro del ámbito definido en este código. Su observancia es obligatoria para el sector público e indicativo para los demás sectores (Art. 34).
Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 (2013)	- <b>Estrategia Territorial Nacional (ETN):</b> La Estrategia Territorial Nacional es un instrumento de ordenamiento territorial con carácter nacional, que contiene lineamientos para el corto, mediano y largo plazo. Establece criterios, directrices y guías de actuación sobre el ordenamiento físico del territorio y sus recursos naturales, sus grandes infraestructuras, el desarrollo espacial, las actividades económicas, los grandes equipamientos, la protección y la conservación del patrimonio natural y cultural. De este modo, el Plan considera de forma sistémica e integral al territorio (3.3)
Lineamientos para la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (2010)	- <b>Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT):</b> Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial son instrumentos que, por una parte, organizan el ejercicio de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, asignadas por la Constitución y las leyes, así como de aquellas que se les transfieren como resultado del proceso de descentralización; y, por otra parte, ordenan el territorio con el objeto de definir la localización de las acciones públicas en función de las cualidades y demandas territoriales.
Lineamientos y directrices para la planificación y ordenamiento territorial (2014)	- Los planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo son instrumentos complementarios entre sí, cuya formulación, actualización y aprobación debe llevarse a cabo en un solo proceso participativo (Art. 4).
Sobre los principales instrumentos de planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial en Perú	
Normas legales	Descripción
Decreto Supremo N° 054-2011-PCM: Decreto Supremo que aprueba el Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021	- <b>Plan Nacional de Desarrollo (Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021):</b> Es un plan estratégico de desarrollo nacional integral, que comprende un conjunto de metas de crecimiento económico; de erradicación de la pobreza; de resolución de insuficiencias educativas, de salubridad y de infraestructura; de modernización y mayor dinamización del Estado y la gestión pública; de mejora de la calidad de vida y del manejo del medio ambiente; de recuperación y fortalecimiento de valores éticos e identidades culturales; orientadas a que el Perú se afiance como una sociedad de ciudadanos libres, competitiva frente al acontecer mundial y firmemente sustentada en el Estado social de derecho.
Decreto Supremo N° 087-2004-PCM : Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica	- <b>Zonificación Ecológica Económica (ZEE):</b> Una vez aprobada la ZEE se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales (Art. 1). - Los sectores, los Gobiernos Regionales y Locales son las entidades encargadas de la ejecución de la Zonificación Ecológica y Económica - ZEE dentro de sus respectivas jurisdicciones. (Art. 11).
Guía para la formulación de planes de desarrollo concertado regional y local (2013)	- <b>Plan de Desarrollo Concertado (PDC):</b> El Plan de Desarrollo Concertado (PDC), representa la propuesta acordada por los actores claves de la región, provincia o distrito, para orientar el proceso de desarrollo de dicho ámbito territorial.
RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 135-2013-MINAM (2013)	- <b>Plan De Ordenamiento Territorial (POT):</b> El POT es un instrumento de planificación y gestión del territorio, que promueve y regula los procesos de organización y gestión sostenible del mismo, articulados a los planes ambientales, de desarrollo económico, social, cultural y otras políticas de desarrollo vigentes en el país. El POT vincula al proceso de ordenamiento territorial con otros planes e instrumentos relacionados a la gestión del territorio y del desarrollo, los cuales son abordados por otros sectores y niveles de gobierno en el marco de sus competencias y funciones (2.4).



	- <b>El POT</b> es un instrumento dinámico, participativo y se construye sobre la base del DIT. Se ejecuta a nivel regional y local provincial <sup>1</sup> .
Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano – MVCS (2011)	- <b>Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT):</b> El Plan de Acondicionamiento Territorial es el instrumento técnico- normativo de planificación física integral en el ámbito provincial que orienta y regula la organización físico-espacial de las actividades humanas en cuanto a la distribución, jerarquía, roles y funciones de los centros poblados en los ámbitos urbano y rural; la conservación y protección del recurso y patrimonio natural y cultural; el desarrollo de la inversión pública y privada en los ámbitos urbano y rural del territorio provincial; y, la ocupación y uso planificado del territorio, para lograr el mejoramiento de los niveles y calidad de vida de la población urbana y rural, bajo el enfoque territorial prospectivo, competitivo y de sostenibilidad (Art. 4.1).

Fuente y elaboración: Propia

Ambos países cuentan con instrumentos de planificación para sus distintos niveles de gobierno, tanto nacional como sub-nacional, que buscan impulsar el desarrollo territorial con criterios de sostenibilidad y articulación técnica, político y administrativa. En el caso del Ecuador, tales instrumentos tienen además la función de organizar el ejercicio de las competencias de todos los niveles de gobierno presentes en el territorio.

A nivel sub-nacional, Ecuador ha unificado sus instrumentos de planificación para el desarrollo y ordenamiento territorial, mientras que en Perú tales instrumentos se elaboran aún por separado. Por otro lado Perú, presenta dos tipos de instrumentos orientados al ordenamiento territorial estos son el POT y el PAT, el primero tiene un alcance regional y el segundo local, mientras que Ecuador mantiene una misma tipología para todos sus PDyOT, los cuales varían dependiendo a las competencias que posee de cada nivel de gobierno.

#### **D. Sobre entes rectores de la planificación para el desarrollo y ordenamiento territorial**

Las normas legales referentes a los entes rectores de la planificación y el ordenamiento territorial en Ecuador y Perú se describen en el siguiente cuadro:

<sup>1</sup> La disposición de que los POT se realicen también a nivel local provincial, es tema de debate actualmente en el Perú, ya que el PAT constituye también un instrumento de ordenamiento territorial de alcance provincial, que dispone de su respectivo respaldo legal.

Cuadro N° 15: Entes rectores de la planificación sobre desarrollo y ordenamiento territorial en el Ecuador y Perú

Sobre los entes rectores de la planificación sobre desarrollo y ordenamiento territorial en el Ecuador	
Normas legales	Descripción
Decreto Ejecutivo No. 1372 (2004)	- <b>Senplades:</b> Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), con sede en la ciudad de Quito, como organismo técnico responsable de la planificación nacional, dependiente de la Presidencia de la República
Código Orgánico de planificación y Finanzas Públicas (2010)	- Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa tendrá entre sus atribuciones, integrar y coordinar la planificación nacional con la planificación sectorial y territorial descentralizada; y concertar metodologías para el desarrollo del ciclo general de la planificación nacional y territorial descentralizada (Art 26: 3 y 11)
Acuerdo Ministerial No. SNPD-0089 (2014)	- La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, en calidad de Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, convocará a espacios de articulación y coordinación en el proceso de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, a través de la implementación de grupos de trabajo multinivel. (Art. 16)
Sobre los entes rectores de la planificación sobre desarrollo y ordenamiento territorial en el Perú	
Normas legales	Descripción
Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico- D.L. N° 1088 (2008)	- <b>CEPLAN:</b> El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) es el organismo técnico especializado que ejerce la función de órgano rector, orientador y de coordinación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Está adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (Art.5.1) - Asesorar a las Entidades del Estado y a los gobiernos regionales y orientar a los gobiernos locales en la formulación, el seguimiento y la evaluación de políticas y planes estratégicos de desarrollos, con la finalidad de lograr que se ajusten a los objetivos estratégicos de desarrollo nacional previstos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (Art. 9.3)
Decreto Legislativo N° 1013 (2008)	- <b>MINAM:</b> El Ministerio del Ambiente del Perú (MINAM) tiene entre sus competencias, la promoción de la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, determinando para ello entre sus funciones específicas, "...aquella potestad para establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso..."
Ley N° 27792 de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.-	- <b>MVCS:</b> El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) tiene competencia para formular, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas de alcance nacional aplicables en materia de vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento. En ese contexto, sus funciones generales son: - Diseñar, normar y ejecutar la política nacional y acciones del sector en materia de vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento. - Ejercer competencias compartidas con los gobiernos regionales y locales, en materia de urbanismo, desarrollo urbano y saneamiento, conforme a Ley. - Formular los planes nacionales sectoriales de desarrollo. - Orientar en el ámbito de su competencia el funcionamiento de los Organismos Públicos Descentralizados, Comisiones Sectoriales, Multisectoriales y Proyectos Especiales.

Fuente y elaboración: Propia

Perú a diferencia de Ecuador, presenta tres entes rectores que inciden directamente en la planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial, el CEPLAN que tiene como función orientar y articular la planificación nacional, el MINAM, que además de las competencias derivadas de su función como Ministerio del Ambiente, es el ente rector oficial del ordenamiento territorial tal cual, y por otro lado está el MVCS, que como Ministerio de Vivienda y Urbanismo, ha asumido funciones como orientador del acondicionamiento territorial en el ámbito provincial y distrital, priorizando el papel de los centros

poblados y las infraestructuras de relación, es decir el poblamiento de acuerdo a Gómez Orea (2008), sin dejar de lado la relación de estos con los demás componentes del sistema, por lo que en la práctica su rectoría se ha visto relacionada al ordenamiento territorial de forma directa en el ámbito local.

Ecuador al contar con una sola institución: Senplades, que ejerce su rectoría en todos los ámbitos de la planificación tanto vertical (en los diferentes niveles de gobierno) como horizontal (ministerios y demás entidades públicas), articula la planificación para el desarrollo territorial, orientándola prioritariamente a la consecución de los objetivos nacionales de desarrollo.

### E. Sobre las competencias de los niveles de sub-nacionales de gobierno relacionados con el desarrollo y el ordenamiento territorial

Las principales normas legales referentes a las competencias de los niveles sub-nacionales de gobierno respecto al ordenamiento territorial en Ecuador y Perú se describen en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 16: Principales competencias de los niveles de gobierno en materia de planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial en Ecuador y Perú

Sobre las principales competencias de los niveles de gobierno en materia de planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial en Ecuador	
Normas legales	Descripción
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización - COOTAD (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>GAD Regionales:</b> Los Gobiernos autónomos descentralizados regionales tendrán entre sus competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que se determinen: a) Planificar, con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad (Art. 32).</li> <li>- <b>GAD Provinciales:</b> Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que se determinen: a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad (Art. 42).</li> <li>- <b>GAD Cantonales:</b> Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad (Art. 55).</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corresponde exclusivamente a los gobiernos municipales y metropolitanos el control sobre el <b>uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón</b>, por lo cual los planes y políticas de ordenamiento territorial de este nivel racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Art. 246).</li> <li>- <b>GAD Parroquiales:</b> Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad (Art. 65).</li> <li>-</li> </ul>
<b>Principales competencias de los niveles de gobierno en materia de planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial en Perú</b>	
<b>Normas legales</b>	<b>Descripción</b>
Constitución Política de la República del Perú (1993)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Sobre formulación de planes de desarrollo:</b></li> <li>- <b>Los gobiernos regionales</b> son competentes entre otras cosas para: Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil. Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes (Artículo 192°).</li> <li>- <b>Los gobiernos locales</b> son competentes entre otras cosas para: Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial (Artículo 195°).</li> </ul>
LEY N° 27867: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (2002)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Sobre formulación de la planes territoriales</b></li> <li>- <b>Gobiernos Regionales:</b> Sus funciones en materia de ordenamiento territorial es: Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los Gobiernos Locales.</li> </ul>
Ley N° 27972: Ley Orgánica de Municipalidades (2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Concejos Municipales provinciales</b></li> <li>- Aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana; las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales; las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental declaradas conforme a ley (Art. 9.4)</li> </ul>

Fuente y elaboración: Propia

En Ecuador las funciones de los GAD respecto a la planificación, están ligadas a sus competencias exclusivas sobre el territorio, de forma complementaria y articulada entre todos los niveles de gobierno. En el Perú, así mismo los gobiernos regionales y locales tienen la competencia de planificar el desarrollo de sus territorios, a través de una acción coordinada, que no especifica su relación con el ámbito nacional. Al respecto hay que considerar el hecho de que en el Perú, en el marco del proceso de descentralización, se ha transferido a los gobiernos regionales competencias exclusivas que antes recaían en el gobierno nacional, como el hecho de que la planificación local no se articula directamente a la planificación nacional, sino a la planificación regional y por medio de esta a la nacional.

Sin embargo, en ambos casos las competencias sobre uso y ocupación del suelo, recaen en el nivel local, es decir en los GAD cantonales en Ecuador y en las Municipalidades Provinciales en Perú. Tal facultad de los gobiernos locales, es una consideración importante que se debe tener en cuenta a la hora

de proponer una metodología que busque articular la planificación binacional orientada al ordenamiento territorial en binacional transfronterizo en la ZIF.

## F. Sobre la relación entre los instrumentos de planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial

Tales relaciones se establecen principalmente en las siguientes normas legales:

Cuadro N° 17: Relación entre los principales instrumentos de planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial en el Ecuador y Perú

Relación entre instrumentos de planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial en Ecuador	
Normas legales	Descripción
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización - COOTAD (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La planificación del ordenamiento territorial regional, provincial y parroquial se inscribirá y deberá estar articulada a la planificación del ordenamiento territorial cantonal y distrital (Art. 296).</li> <li>- Obligación de coordinación.- El gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados están obligados a coordinar la elaboración, los contenidos y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de los distintos niveles territoriales, como partes del sistema nacional descentralizado de planificación participativa. (Art. 299).</li> </ul>
Lineamientos y directrices para la planificación y ordenamiento territorial (2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En los procesos de planificación y ordenamiento territorial, en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, se observarán de manera obligatoria las siguientes directrices: Las resoluciones expedidas por el Consejo Nacional de Planificación. 2. La articulación con el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional. 3. La articulación y coordinación intergubernamental horizontal y vertical. 4. La participación, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial (Art. 3).</li> <li>- Para la actualización, formulación, articulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial se deberán considerar en orden jerárquico las directrices constantes en los siguientes instrumentos: Plan Nacional de Desarrollo y Estrategia Territorial Nacional; 2. Planes especiales para los proyectos nacionales de carácter estratégico; 3. Planes sectoriales de la Función Ejecutiva con incidencia en el territorio; 4. Planes de los Regímenes Especiales, de ser el caso; y, 5. Planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados que incidan en su territorio (Art. 15).</li> </ul>
Resolución del Consejo Nacional de Planificación No. CNP- 002-(2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las instituciones del sector público, en los distintos niveles de gobierno, articulen la formulación de sus políticas, planificación institucional, programas y proyectos públicos, la programación y ejecución presupuestaria; y, la inversión y asignación de recursos públicos, con los objetivos, políticas, lineamientos estratégicos, metas y Estrategia Territorial Nacional establecida en el Plan Nacional de Desarrollo denominado Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017, sin menoscabo de sus competencias y autonomía (Art. 2).</li> </ul>
Resolución No. 003-2014- Consejo Nacional de Planificación (2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados deberán contener, al menos, los indicadores y las metas que les correspondan para contribuir al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo, en el marco de sus competencias (Art. 3).</li> </ul>
Relación entre instrumentos de planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial en Perú	
Normas legales	Descripción
Constitución Política de la República del Perú (1993)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo (Artículo 192°).</li> <li>- Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo (Artículo 195°).</li> </ul>

Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano – MVCS (2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Zonificación Ecológica y Económica, entre otros estudios, contribuye a la formulación del Plan de Acondicionamiento Territorial (Art. 4.2)</li> <li>- El Plan de Acondicionamiento Territorial constituye el componente físico-espacial del Plan Provincial de Desarrollo Concertado (Art. 4.3)</li> <li>- Las propuestas contenidas en los planes de acondicionamiento territorial se enmarcan en el Plan de Desarrollo Regional Concertado y demás instrumentos de desarrollo territorial nacional y regional; y a su vez articulados y concordados con los Planes de Acondicionamiento Territorial de las provincias colindantes (Artículo 5°).</li> </ul>
CEPLAN (2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No es requisito contar con estudios de zonificación económica ecológica (y por tanto de los planes de ordenamiento o acondicionamiento territorial), para iniciar la formulación de un Plan de Desarrollo Concertado (PDC), sin embargo de existir este estudio, es importante adoptar la información pertinente y acorde con el PDC. (CEPLAN, 2013).</li> </ul>
Decreto Supremo N° 054-2011-PCM: Decreto Supremo que aprueba el Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los Planes Estratégicos Las entidades conformantes del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico ajustarán sus Planes Estratégicos a los objetivos estratégicos de desarrollo nacional previstos en el Plan Estratégico de Desarrollo nacional denominado PLAN BICENTENARIO: El Perú hacia el 2021 (Art. 2).</li> </ul>
R.D. N° 007-2013-EF/63.01 (2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El POT de nivel regional, conforme a ley, deberá considerar las políticas sectoriales nacionales en su elaboración; y de la misma manera, los gobiernos locales provinciales deberán articular su respectivo POT al POT Regional.</li> </ul>
Ley N° 27658: Ley Marco de Modernización del Estado: Artículo (2002)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Señala que el proceso de modernización del estado se sustenta entre otras acciones en la concertación, la que debe darse con la participación de la sociedad civil y las fuerzas políticas, diseñando una visión compartida y planes multianuales, estratégicos y sustentables (Art. 5.b)</li> </ul>

Fuente y elaboración: Propia

Como se ha señalado anteriormente, en el Ecuador los instrumentos de planificación están articulados entre sí, existiendo una serie de disposiciones legales que obligan a los distintos niveles de gobierno y demás entidades públicas a inscribirse dentro de las directrices estratégicas que determina el Plan Nacional de Desarrollo (PNVB) y la Estrategia Territorial Nacional (ETN), indicando además que a nivel sub-nacional los GAD regionales, provinciales y parroquiales deberán inscribirse y articularse a la planificación del GAD cantonal, considerando el hecho de que tal nivel de gobierno cuenta con las competencias sobre uso y ocupación del suelo.

En el Perú en cambio, los Planes de Desarrollo Concertados (PDC), principal herramienta de planificación con la que disponen los Gobiernos Regionales y Locales (provinciales y distritales), estos deben ser elaborados tomando en cuenta la ZEE en caso de existir, de lo contrario pueden prescindir de este, ya que no es requisito para su elaboración. Por otro lado las propuestas contenidas en los Planes de Acondicionamiento Territorial, deben enmarcarse dentro del Plan de Desarrollo Concertado Regional, además del propio PDC provincial.

Por otro lado hay que considerar el hecho de que en el Perú actualmente no se ha elaborado todavía ningún POT de acuerdo a las especificaciones dadas por el MINAN, esto debido a que no todos los gobiernos regionales cuentan con su ZEE y demás estudios especializados necesarios para su formulación, de acuerdo a lo establecido en su Resolución Ministerial N° 135 (2013).

## G. Sobre la relación entre los instrumentos de planificación y presupuesto

Las principales normas legales que establecen tales relaciones se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 18: Normas legales sobre la relación entre los instrumentos de planificación y el presupuesto en Ecuador y Perú

Sobre la relación de los instrumentos de planificación con el presupuesto en Ecuador	
Normas legales	Descripción
	-
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización - COOTAD (2010)	- <b>Presupuesto.-</b> El presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados se ajustará a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y autonomía. El presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados deberá ser elaborado participativamente, de acuerdo con lo prescrito por la Constitución y la ley. Las inversiones presupuestarias se ajustarán a los planes de desarrollo de cada circunscripción, los mismos que serán territorializados para garantizar la equidad a su interior (Art. 215). - <b>Plazo.-</b> Todas las dependencias de los gobiernos autónomos descentralizados deberán preparar antes del 10 de septiembre de cada año su plan operativo anual y el correspondiente presupuesto para el año siguiente, que contemple los ingresos y egresos de conformidad con las prioridades establecidas en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial y bajo los principios de la participación definidos en la Constitución y la ley (Art. 233)
Resolución No. 002-2013- Consejo Nacional de Planificación (2013)	- <b>Articulación presupuestaria:</b> Las instituciones del sector público, en los distintos niveles de gobierno, articulen la formulación de sus políticas, planificación institucional, programas y proyectos públicos, la programación y ejecución presupuestaria; y, la inversión y asignación de recursos públicos, con los objetivos, políticas, lineamientos estratégicos, metas y Estrategia Territorial Nacional establecida en el Plan Nacional de Desarrollo denominado Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017, sin menoscabo de sus competencias y autonomía (Art. 2).
Lineamientos y directrices para la planificación y ordenamiento territorial (2014)	- <b>Financiamiento:</b> Como requisito habilitante para el acceso a financiamiento, el Banco del Estado, entidades financieras públicas y de cooperación, verificarán que los programas y proyectos para los cuales los gobiernos autónomos descentralizados soliciten financiamiento estén en concordancia con los respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial, y tengan relación directa con el cumplimiento de sus objetivos y metas (Art. 18).
Sobre la relación de los instrumentos de planificación con el presupuesto en Perú	
Normas legales	Descripción
Ley N° 28056: Ley Marco del Presupuesto Participativo (2003)	Establece que el proceso de programación participativa del presupuesto debe desarrollarse en armonía con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos regionales y gobiernos locales (Art. 2)

Fuente y elaboración: Propia



El Ecuador ha establecido legalmente la relación entre sus PDyOT que elaboran los GAD y sus respectivos presupuestos, cuya programación y ejecución deben articularse con los lineamientos y metas de la ETN y el PNBV. Además que para obtener financiamiento para sus programas y proyectos, estos deben constar en los PDyOT. Por otro lado el Perú no establece una relación tan estricta al respecto, señalando que el presupuesto debe estar simplemente en armonía con los PDC.

## H. Sobre la aprobación y vigencia de los instrumentos de planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial

Las principales normas legales que establecen la vigencia de los instrumentos de planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial en Ecuador y Perú se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 19: Sobre la aprobación y vigencia de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en Ecuador y Perú

Sobre la aprobación y vigencia de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en el Perú	
Normas legales	Descripción
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización - COOTAD (2010)	- Los planes de desarrollo y de ordenamiento se expedirán mediante ordenanzas y entrarán en vigencia una vez publicados; podrán ser actualizados periódicamente, siendo obligatoria su actualización al inicio de cada gestión <sup>1</sup> (Art. 467)
Resolución No. 003-2014- Consejo Nacional de Planificación (2014)	- <b>Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT)</b> - Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos aprobarán sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial, según corresponda, en el plazo máximo de 9 meses, contados desde la posesión de sus máximas autoridades (Art. 1).
Sobre la aprobación y vigencia de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en el Perú	
Normas legales	Descripción
Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano – D.S. N° 004-2011-VIVIENDA (2011)	<b>Planes de Acondicionamiento Territorial:</b> El Concejo Provincial, mediante Ordenanza, aprueba el Plan de Acondicionamiento Territorial, el Plan de Desarrollo Metropolitano, el Plan de Desarrollo Urbano, Esquema de Ordenamiento Urbano y/o Plan Específico, según corresponda. Cada uno de estos planes tendrá una vigencia de diez (10) años contados a partir de su publicación. Vencido este plazo se procederá a su actualización (Artículo 43).

Fuente y elaboración: Propia

<sup>1</sup> La gestión administrativa que llevan a cargo las autoridades sub-nacionales en el Ecuador es de 4 años. (Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, Art. 90)

Los PDyOT que formulan los GAD de Ecuador, deben ser actualizados cada 4 años, fecha que coincide con el cambio de mando de sus autoridades sub-nacionales, en ese sentido el horizonte efectivo del Plan podría reducirse, si es que las nuevas autoridades deciden cambiar considerablemente las disposiciones emitidas en el Plan a actualizar. En Perú en cambio, no se establece legalmente un periodo de vigencia para los PDC o los POT, en el primer caso suelen oscilar entre los 4 y 10 años, salvo en los PAT, a los cuales si se les ha fijado por norma una vigencia de 10 años.

De todo lo analizado anteriormente, se puede establecer de manera general que en el Ecuador la formulación de instrumentos de planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial tiene un enfoque mucho más reglamentario, con base en un conjunto de normas en donde predomina la planificación, la cual presenta en cierta medida un doble enfoque, de arriba abajo (top – down), al considerar en primer lugar los lineamientos que determina la planificación nacional (El Plan nacional del Buen Vivir y la ETN), como también un enfoque que va abajo a arriba (bottom – up), al privilegiar en la planificación sub-nacional a los GAD cantonales, por sobre otros de mayor jerarquía (provincias y regiones). Todos estos articulados entre sí, con la idea de impulsar una misma visión nacional de desarrollo.

En el caso peruano por otro lado, no se hace referencia a la construcción de un proyecto nacional, que articule normativamente a toda la planificación sub-nacional, ya que las disposiciones son más bien orientativas. Aquello se puede constatar en la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial u otros instrumentos similares como los Planes de Acondicionamiento Territorial, que en el Perú no son una condición obligatoria para las administraciones regionales, provinciales o distritales, como tampoco lo son para elaborar sus presupuestos anuales o plurianuales, o para solicitar financiamiento.

De esta manera la planificación en el Perú a diferencia de Ecuador presenta actualmente algunos desafíos para el Estado peruano, tales como:

privilegiar a la planificación como primer pilar de la gestión pública, desarrollar un sistema nacional de planes articulados entre sí, a los objetivos y metas nacionales, fortalecer la articulación de los planes con los presupuestos de los gobiernos regionales y locales, así como iniciar la formulación de planes de ordenamiento territorial (ya que hasta la actualidad no se han formulado formalmente de acuerdo a las especificaciones del MINAM) como herramienta fundamental para la planificación del desarrollo. Por otro lado la planificación en el Ecuador tiene el reto de no entorpecer el desarrollo local al privilegiar los objetivos y metas nacionales de desarrollo.

A continuación se presenta en el siguiente cuadro, un resumen de las principales características del ordenamiento territorial en Ecuador y Perú.

Cuadro N° 20: Cuadro comparativo de instrumentos sub-nacionales relacionados al desarrollo y el ordenamiento territorial en Ecuador y Perú

Principales aspectos legales de los instrumentos de planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial en Ecuador y Perú					
País	Ecuador		Perú		
Tipo	Desarrollo Territorial	Ordenamiento Territorial	Desarrollo Territorial	Ordenamiento Territorial	
Descripción	Desarrollo y Ordenamiento Territorial		Desarrollo Territorial	Ordenamiento territorial	Acondicionamiento Territorial
Ente rector	Senplades		CEPLAN	MINAM	MVCS
Instrumento	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial - PDyOt		Plan de Desarrollo Concertado - PDC	Plan de Ordenamiento Territorial – POT	Plan de Acondicionamiento Territorial - PAT
Alcance	Regional		Regional	Regional	-
	Provincial				
	Cantonal		Provincial	-	Provincial
	Parroquial		Distrital	-	-
Obligatoriedad	Si		Si	No	No
Articulación presupuestal	Si		Si	No	No
Vigencia	4 años		No definido por ley (entre 4 y 10 años)	No definido por ley	10 años

Fuente y elaboración: Propia

### 3.6 Metodologías Nacionales de Ordenamiento Territorial

En primer lugar cabe recalcar que el Perú a diferencia de Ecuador, no ha unificado en un solo proceso de planificación sus planes de desarrollo y sus planes de ordenamiento territorial, ya que los mismos se elaboran de forma separada. Los planes de desarrollo en el Perú, reciben el nombre de: “Planes de Desarrollo Concertado”, y son elaborados de forma obligatoria por todos los niveles de gobierno (Ley N° 27680<sup>1</sup> y Ley N° 27680<sup>2</sup>). Para fines de la presente investigación se describirá únicamente las metodologías relacionadas con la elaboración de instrumentos de planificación para el ordenamiento territorial en el Perú, estas son: el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y el Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT), y la metodología para la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT) en el caso de Ecuador, ya que es la única vigente.

#### 3.6.1 La Metodología de ordenamiento territorial en el Ecuador

En el Ecuador además de la metodología oficial propuesta por la Senplades para la formulación de los PDyOT, existen otras metodologías desarrolladas por universidades y demás organismos públicos. Sin embargo, para fines de la presente investigación se tomara en cuenta únicamente la metodología oficial, ya la formulación de instrumentos binacionales de planificación requiere que ambos países tomen a consideración únicamente aquellas metodologías e instrumentos avalados por sus propios Estados, en el marco de las relaciones bilaterales.

#### A. Sobre el proceso de formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

En el Ecuador los planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo son instrumentos complementarios entre sí, cuya formulación,

---

<sup>1</sup> Ley de Reforma Constitucional - Sobre Descentralización, modifica el Capítulo XIV del Título IV de la Constitución Política del Perú

<sup>2</sup> Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Artículo 6

actualización y aprobación se llevan a cabo en un solo proceso participativo. Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados” (Senplades, 2014) el cual indica que para la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados se deberá seguir el siguiente proceso:

- a) Elaboración del diagnóstico;
- b) Formulación de la propuesta de desarrollo y ordenamiento territorial; y,
- c) Definición del modelo de gestión.

A continuación se describen cada una de ellas de acuerdo a los lineamientos y directrices señalados por la Senplades (2014).

#### **h) Sobre el Diagnostico**

Para la construcción del diagnóstico, en general de los diferentes Gobiernos Autónomos Descentralizados se desarrollan los siguientes contenidos:

**a. Diagnóstico por componentes.-** Se realizará el análisis de los componentes: biofísico; socio-cultural; económico; de asentamientos humanos; de movilidad, energía y conectividad; y, político institucional y de participación ciudadana.

**b. Identificación de problemas y potencialidades.-** Se identificarán en una matriz, los problemas y potencialidades detectados por cada componente del diagnóstico, con su respectiva priorización, de acuerdo a sus competencias. Adicionalmente, se identificarán aquellas demandas territoriales que deben ser atendidas por otros niveles de gobierno en función de sus competencias, con la finalidad de articular la intervención para satisfacerlas.

**c. Análisis estratégico territorial.-** En función de una zonificación determinada por la vocación del territorio, u otra zonificación aplicable, se realizará una caracterización de cada uno de los polígonos

determinados, respecto a variables estratégicas que inciden en la consecución del desarrollo.

### **i) Sobre la Propuesta**

En ellas se desarrollan los siguientes elementos:

1. Visión, objetivos estratégicos de desarrollo y determinación de indicadores y metas: parten del análisis realizado en el diagnóstico por componentes, y la priorización de problemas y potencialidades.
2. Categorías de ordenamiento territorial para la territorialización de políticas públicas: representan la propuesta deseada para el territorio, en función de su vocación; se originan a partir de la unión o división de las zonas definidas en el análisis de la vocación del territorio, en respuesta a los objetivos de desarrollo y en función de las competencias respectivas de los gobiernos autónomos descentralizados.
3. Definición territorializada de políticas públicas: constituyen enunciados que expresan las estrategias que implementará el gobierno autónomo descentralizado en cada una de las categorías de ordenamiento territorial definidas para el logro de los objetivos estratégicos de desarrollo y en consecuencia, para el cumplimiento de las metas planteadas.

Como resultado de los numerales 1 y 2 antes señalados, se elabora el modelo territorial deseado.

### **j) Sobre el Modelo de Gestión**

El modelo de gestión de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados contendrá lo siguiente:

1. Estrategia de articulación y coordinación para la gestión de los planes.
2. Estrategias y metodologías de participación de la ciudadanía.



3. Propuestas de programas con sus posibles fuentes de financiamiento, metas e indicadores, vinculados al Plan Nacional de Desarrollo. Estos responden a las políticas públicas territorializadas establecidas para cada categoría de ordenamiento territorial.
4. Propuesta de Agenda Regulatoria, que establecerá lineamientos de normativa específica para el cumplimiento del plan de desarrollo y ordenamiento territorial, en función de sus competencias y atribuciones.
5. Estrategias y metodología de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y de la inversión pública.

## **B. Sobre la información geográfica y estadística para los Planes de desarrollo y ordenamiento territorial en el Ecuador**

De acuerdo a lo Establecido por la Senplades (2014: 14 -15) Los gobiernos autónomos descentralizados deberán utilizar la información geográfica y estadística disponible en el Sistema Nacional de Información de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y otras fuentes oficiales de información, considerando los niveles de información presentados a continuación:

- Provincial: escala de 1:100.000 a 1:50.000 para la información geográfica, y desagregación provincial y cantonal para la información estadística.
- Cantonal / Distrito Metropolitano / Parroquial: escala a 1:50.000 o mayor detalle para la información geográfica, y desagregación cantonal, distrito metropolitano y parroquial para la información estadística.

### **3.6.2 La Metodología de ordenamiento territorial en el Perú**

El Perú presenta un amplio marco legal sobre ordenamiento territorial, lo que ha generado una gran cantidad de normas, instrumentos o herramientas sobre el tema, de las cuales se desprenden distintas metodologías que dependen del tipo de proceso o instrumento al que pertenecen, así como de la



entidad rectora que las promueve. Por tanto, como se ha mencionado, para fines de la presente investigación se analizarán las metodologías de ordenamiento territorial y la de acondicionamiento territorial, desarrolladas por los Ministerios del Ambiente (MINAM) y del Ministerio Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS) del Perú respectivamente.

### **A. Metodología de ordenamiento Territorial (MINAM)**

Para el MINAM el proceso de Ordenamiento Territorial metodológicamente presenta las siguientes etapas<sup>1</sup>:

#### **a) Etapa de preparación**

En esta etapa se definen los objetivos y los procedimientos a seguir para el ordenamiento territorial, se involucran y prepara a los participantes relevantes. Los actores se apropian del enfoque aplicado y se organiza el proceso (plan de trabajo). De tal manera que se cuente con la decisión y orientación política concertada para iniciar el proceso de Ordenamiento Territorial. Aquello implica que la autoridad regional y/o local asuma la decisión política para iniciar el proceso Ordenamiento Territorial. Las actividades que se deben tomar en cuenta en etapa son:

1. Conformación de los espacios de coordinación, debiendo para ello identificar a los actores y agentes relevantes del territorio (autoridades regionales y/o locales, unidades orgánicas del gobierno regional y/o local, instituciones públicas, organizaciones privadas, organizaciones sociales, etc.).
2. Sensibilización a la población, actores y agentes en general referido a la importancia de implementar el proceso para el Ordenamiento Territorial, a partir de un plan de comunicación y difusión.
3. Generación de espacios de articulación al interior del nivel de gobierno, de funcionarios y técnicos de diversas instancias existentes,

---

<sup>1</sup> R.D. N° 007-2013-EF/63.01, Lineamientos para la formulación de proyectos de inversión pública en materia de ordenamiento territorial.



según la estructura organizativa del territorio, cuyas actividades se vinculen al Ordenamiento Territorial.

4. Capacitación a funcionarios y técnicos del nivel de gobierno en el marco normativo, procedimientos técnicos y metodologías propuestas por el MINAM como ente rector (MINAM, 2014: 23 - 24).

## **b) Etapa de Diagnóstico**

Se recopila y analiza toda la información relevante para la toma de decisiones, según los objetivos y e establecidos. Se expresa en los siguientes instrumentos técnicos: Zonificación Ecológica y Económica – ZEE, Estudios Especializados -EE, Diagnóstico Integrado del Territorio DIT<sup>1</sup>. En esta fase corresponde efectuar la evaluación de las potencialidades y limitaciones del territorio y debe responder a la pregunta: ¿Cómo estamos? Es decir, cómo se encuentra la jurisdicción, cómo va a organizarse y luego cómo se va a desarrollar el planeamiento con el Ordenamiento Territorial.

### **1. La Zonificación Ecológica y Económica – ZEE**

“La Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) es un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales.”<sup>2</sup> Existe un avance en cuanto a la formulación de la Zonificación Ecológica y Económica. A abril de 2014, once (11) gobiernos regionales cuentan con sus ZEE aprobadas y tres (03) procesos regionales se encuentran en la etapa final de este proceso (MINAM, 2014: 35), lo que equivale a decir que hasta dicha fecha aún no se han realizado Planes de Ordenamiento Territorial en el Perú, de acuerdo a la metodología que propone el MINAM.

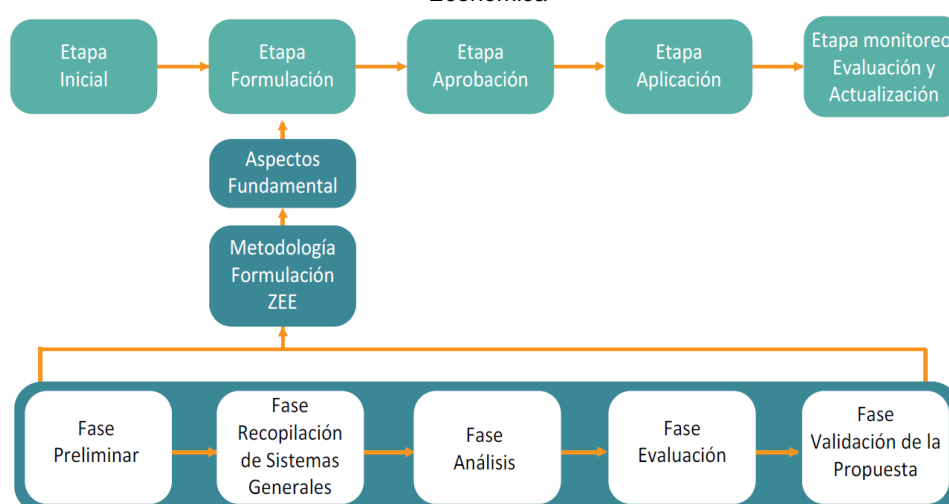
---

<sup>1</sup> R.D. N° 007-2013-EF/63.01

<sup>2</sup> D.S.N° 087-2004-PCM, Reglamento ZEE.

Una vez aprobada la Zonificación Ecológica y Económica, se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales. El propósito de este instrumento es facilitar la orientación de políticas, planes, programas y proyectos orientados al desarrollo, mediante la identificación y caracterización de las unidades del territorio relativamente homogéneas para orientar la toma de decisiones sobre los mejores usos del territorio.

Gráfico N° 33: Esquema Metodológico para el Desarrollo del Sub-Proceso de Zonificación Ecológica y Económica



Fuente y Elaboración: MINAM (2014)

## 2. Estudios Especializados – EE

“Los EE, son los instrumentos técnicos de carácter estratégico, que enfatizan el análisis de las dinámicas, relaciones y funcionalidad que se evidencian en el territorio bajo estudio y su articulación con otros territorios. Responden a la necesidad de conocer la relación de las sociedades con su medio natural, evolución, situación actual y proyección, permitiendo articular la gestión y ocupación del territorio en concordancia con sus características naturales, necesidades y desarrollo económico. Se priorizan a partir de la información generada en la ZEE, el contexto geográfico, el rol y las dinámicas territoriales, sociales, económicas, ambientales, de cada ámbito de intervención”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM



“La complejidad de la dinámica de los territorios determinará la necesidad de elaborar otros EE adicionales a los señalados. La realización de otros EE, deberá ser puesta en consideración del Ministerio del Ambiente - MINAM, para la conformidad respectiva. La ZEE y los EE, constituyen información del escenario actual y de las perspectivas de desarrollo del territorio en análisis”.<sup>1</sup>

### 3. El Diagnóstico Integrado del Territorio – DIT

“El DIT es un instrumento técnico que integra y analiza la información generada en la ZEE y los EE, permitiendo completar el conocimiento de las condiciones y características ambientales y sociales, así como de la dinámica y tendencias de crecimiento económico de un determinado ámbito geográfico, y de sus implicancias en los ecosistemas. El DIT aporta información sobre las variables clave o aspectos más importantes que determinan la ocupación del territorio, sustentadas en las características biofísicas, sociales, económicas, culturales, funcionales, institucionales y políticas del territorio; estableciendo el conjunto de condiciones favorables y desfavorables en las que se encuentra; y que servirán de insumo para la elaboración del POT. A partir de los resultados del DIT se desarrollarán las fases del proceso de elaboración del POT”<sup>2</sup>.

#### c) Etapa de Formulación de Planes

Comprende la definición de la visión y las políticas y estrategias objetivos, programas, proyectos y acciones a considerar para alcanzarla; en función a las normas establecidas para el ordenamiento territorial a través de la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Es un proceso de negociación, concertación, apropiación y toma de decisiones por parte de los grupos de interés”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> R.D. N° 007-2013-EF/63.01

<sup>2</sup> Ibidem

<sup>3</sup> Ibidem



De acuerdo a la Resolución Ministerial N°135-2013-MINAM, El Plan de POT es un instrumento de planificación y gestión del territorio, que promueve y regula los procesos de organización y gestión sostenible del mismo, articulados a los planes ambientales, de desarrollo económico, social, cultural y otras políticas de desarrollo vigentes en el país. El POT vincula al proceso de Ordenamiento Territorial con otros planes e instrumentos relacionados a la gestión del territorio y del desarrollo, los cuales son abordados por otros sectores y niveles de gobierno en el marco de sus competencias y funciones.

El POT de nivel regional, conforme a ley, deberá considerar las políticas sectoriales nacionales en su elaboración; y de la misma manera, los gobiernos locales provinciales deberán articular su respectivo POT al POT Regional. El ordenamiento territorial se concreta una vez que se implementan y ejecutan las acciones que correspondan a partir del POT. La elaboración del POT, comprende el análisis prospectivo, diseño del modelo de ordenamiento territorial y propuesta de intervención, y aprobación<sup>1</sup>.

“Es necesario tener en cuenta que la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial según corresponda, desde la decisión inicial y la preparación del proceso hasta su aprobación, puede tardar algunos meses o varios años, dependiendo de diversos factores, entre ellos: la voluntad política, la disponibilidad de recursos, la existencia de información de calidad, la disponibilidad de herramientas adecuadas y personal capacitado; la complejidad del territorio y el proceso de planificación; y la intensidad de los conflictos de intereses ligados al territorio”(MINAM, 2013: 21).

#### **d) Etapa de Implementación de los Planes**

Comprende la aplicación de las políticas y criterios establecidos para el uso y ocupación del territorio, a través de acciones estratégicas articuladas con

---

<sup>1</sup> R.D. N° 007-2013-EF/63.01

otros planes e instrumentos de la gestión del territorio, de los procesos de planeamiento del desarrollo y de la inversión pública.

Para ello, previamente, se deben realizar las siguientes actividades:

- Mejorar de la organización y capacidad institucional.
- Fortalecer capacidades a autoridades, funcionarios, técnicos de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.
- Articular instrumentos de gestión y cumplimiento de políticas nacionales.
- Incorporar el ordenamiento territorial en instrumentos de gestión administrativa y operativa.
- Incorporar el Modelo de ordenamiento territorial en planes operativos y procesos de desarrollo.
- Implementar sistemas de información territorial.
- Mejorar la organización social para administración del territorio.
- Fortalecer mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno.

#### **e) La Etapa de Monitoreo**

Incluye el seguimiento a la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial, al igual que a las presiones sobre el territorio, sus efectos o impactos y las repuestas o actuaciones que se concretan en el marco del proceso ordenador. El monitoreo se basa y a la vez acompaña la etapa de implementación que normalmente dura varios años, y que conduce a una revisión permanente de los planes o estrategias. Los informes de monitoreo sirven de base para la retroalimentación y la actualización de los planes.

Gráfico N° 34: Etapas del Proceso de Ordenamiento Territorial de acuerdo al MINAM (Perú)



Fuente y Elaboración: MINAM (2014)

## B. Metodología de Acondicionamiento Territorial (MVCS)

No existe una metodología oficial sobre la formulación de Planes de Acondicionamiento Territorial en el Perú. Sin embargo de los Planes que se han podido elaborar con el asesoramiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), generalmente presentan 4 fases: 1. Fase Preparatoria 2. Fase de Diagnóstico 3. Fase de Planificación 4. Fase de Gestión. A continuación se describen cada una de las fases, tomando como referencia el Apéndice Metodológico del Plan de Acondicionamiento Territorial de la Provincia de Zarumilla (2013 – 2022), elaboradas con la colaboración del MVCS (MVCS, 2013).

### a) Fase Preparatoria

Está referida a las acciones preliminares de reconocimiento del ámbito de estudio. Generándose una base de datos contextualizada en el Plan de Desarrollo Concertado Provincial y demás instrumentos de desarrollo nacional



y regional; a su vez articulados y concordados con los planes de acondicionamiento territorial de las provincias colindantes.

### **b) Fase de Diagnóstico**

Aborda la identificación de limitantes y potencialidades, el análisis integral de las mismas orientándolo al entendimiento de la problemática territorial, caracterizándola de modo sistémico, en la perspectiva de tomar decisiones que sustenten un modelo sostenible del territorio que modifiquen el modelo actual de ser requerido. Se desarrolla en base al análisis de los subsistemas natural, sociocultural y demográfico, económico productivo, urbano vial y de infraestructura básica y social componentes del Sistema Territorial, estableciéndose para cada uno y según se requiera una línea de base y data georeferenciada. Se identificarán y seleccionarán indicadores y variables que permitan delimitar en mapas las Áreas de Caracterización y las áreas Diferenciadas sobre las cuales habrán de actuar prospectivamente a fin de propiciar una mejora sustancial de la calidad de vida de la población. Así mismo deben tomarse en cuenta las consideraciones de riesgo, seguridad física y medio ambiente, como aspectos transversales del proceso de análisis y síntesis del diagnóstico.

### **c) Fase de Planificación**

- **Visión**

Constituye la elaboración de una propuesta de desarrollo del territorio provincial, sobre la base de una VISIÓN en el horizonte del estudio, establecida participativamente. En lo relativo al PAT, es el resultado de la espacialización de la Visión de largo plazo establecida en el Plan de Desarrollo Concertado de la provincia, debidamente validada y concordada con el Diagnostico Territorial, así como con las propuestas de desarrollo y de inversión establecidas en el Plan.

- **Misión**

La misión está sustentada en el logro de metas y objetivos específicos, sobre la base de lineamientos estratégicos y consolidados en la prospectiva del modelo de acondicionamiento territorial, que deberán ser alcanzados por el Municipio, siguiendo los lineamientos del PAT. El PAT en el marco del Modelo de Acondicionamiento Territorial, define igualmente Áreas de tratamiento especial y Áreas de Especialización Productiva, así como propuestas específicas relativas a la estructura sistémica del territorio provincial, sistema de asentamientos urbano-rurales, sistema vial, dotación de infraestructura básica y equipamiento.

#### **d) Fase de Gestión**

Trata lo correspondiente al plan de trabajo, y se refiere al diseño de instrumentos que viabilicen la concreción de la propuesta de desarrollo contenidas en el PAT. En este sentido se deberá formular el programa de inversión territorial, resultantes del proceso de identificación participativa de proyectos de inversión, desarrollada en la fase de formulación de propuestas y su subsecuente priorización, debiendo propiciarse en ambos planes, la sinergia entre los proyectos y los mecanismos de gestión de recursos; a fin de lograr los objetivos y metas trazadas en cada proyecto, optimizando los recursos públicos y mejorando progresivamente la eficiencia en la gestión. Así mismo, deberá reglamentarse el uso del suelo estableciéndose la normatividad para el desarrollo de las actividades en los ámbitos involucrados en cada caso estableciendo la compatibilidad de dichas actividades en el contexto de una estrategia de gestión ambiental sostenible, basada en el control de la vulnerabilidad y la mitigación de riesgos de desastres generados por fenómenos naturales y/o antrópicos.

### 3.6.3 Análisis comparativo de las metodologías de ordenamiento territorial de Ecuador y Perú

Las metodologías para la formulación de instrumentos de planificación orientados al ordenamiento territorial en Ecuador y Perú presentan tanto similitudes como diferencias, a continuación se analizarán las más principales:

- En primer lugar tenemos que tener en cuenta que el Perú presenta dos metodologías distintas para el ordenamiento territorial, una para los denominados propiamente: “Planes de Ordenamiento Territorial” enfocados principalmente al ámbito regional y otra denominada: “Planes de Acondicionamiento Territorial” enfocados al ámbito local provincial (MVCS, 2011:6), a diferencia de Ecuador que solo presenta una sola metodología para todos, para la elaboración de sus PDyOT en sus distintos niveles de gobierno.

Cuadro N° 21: de Desarrollo y/u Ordenamiento Territorial en Perú y Ecuador

PAIS	TIPO	COMPRENDE	ALCANCE	INSTRUMENTO
PERÚ	Desarrollo Territorial	Desarrollo Territorial (Rector Cenplan)	Regional, Provincial y Distrital	Plan de Desarrollo Concertado (en todos los niveles)
	Ordenamiento Territorial	Ordenamiento territorial (Rector MINAM)	Regional	Plan de Ordenamiento Territorial (a nivel regional)
		Acondicionamiento territorial (Rector MVCS)	Provincial	Plan de Acondicionamiento Territorial (a nivel provincial)
ECUADOR	Desarrollo y Ordenamiento Territorial	Desarrollo Territorial (Rector Senplades)	Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (a nivel de todos los GAD)
		Ordenamiento Territorial (Rector Senplades)		

Fuente: MINAM (2014), MVCS (2014), Senlades (2014)

Elaboración: Propia

- La metodología que propuesta para los “POT” en el Perú, conlleva la formulación previa de otros instrumentos y estudios de planificación territorial, como lo son la Zonificación Ecológica Económica, (la misma que es base también para la formulación de los Planes de Acondicionamiento Territorial). Durante muchos años se consideró únicamente a los ZEE como el único insumo necesario para la fase de diagnóstico de los POT en el Perú, posteriormente se agregaron los

denominados Estudios Especializados (2013), para complementar los diagnósticos territoriales en donde los ZEE presentaban ciertas limitaciones, sobre todo en lo referente a dinámicas territoriales, análisis de normatividad y políticas, etc. (MINAM, 2014:12). Por otro lado la Metodología para la elaboración de PAT promovida por el MVCS, guardan mayor relación con la propuesta por Gómez Orea para la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial.

- En todo caso la metodología para los POT en el Perú, es mucho más compleja y conlleva un largo proceso, por lo que solo algunos departamentos del Perú cuentan hasta la fecha con estudios de ZEE y ninguno con POT formalmente definidos con en base a la propuesta del MINAM, a diferencia de Ecuador en donde los PDyOT si se han formulado en todos los GAD (salvo en los regionales por no estar aún conformados) y en la actualidad están en su proceso de actualización.

A continuación, se presenta en el siguiente cuadro una comparación de las estructuras metodológicas de los instrumentos de planificación relacionados con el ordenamiento territorial entre Perú y Ecuador:

Cuadro N° 22: Comparación de la estructura metodológica de los instrumentos de planificación relacionados con el ordenamiento territorial en Perú y Ecuador

PERÚ		ECUADOR
Plan de Ordenamiento Territorial (POT)	Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT)	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT)
<b>ETAPA DE PREPARACIÓN:</b> Definición de los objetivos y procedimiento a seguir para el POT: - Conformación de espacios de coordinación - Sensibilización de la población, actores y agentes - Generación de espacios de articulación al interior del gobierno - Capacitación a funcionarios y técnicos del nivel de gobierno	<b>ETAPA: ACCIONES PRELIMINARES</b> <b>FASE PREPARATORIA:</b> - Reconocimiento del ámbito de estudio - Generación de base de datos	- Implícita (No está contenida en la metodología)
<b>ETAPA DE DIAGNOSTICO:</b> Recopilación y análisis información: - ZEE: • Físicos, • biológicos, • sociales, • económicos y • culturales. - Estudios Especializados (EE) - Diagnóstico Integrado del Territorio (DIT)	<b>ETAPA: FORMULACIÓN DEL PAT</b> <b>FASE DE DIAGNOSTICO:</b> - Análisis de los subsistemas: • Natural • Sociocultural y demográfico • Económico productivo • Urbano vial • Infraestructura básica y social - Identificación y selección de indicadores y variables - Áreas de Caracterización - Áreas diferenciadas	<b>ETAPA: FORMULACIÓN DEL PDyOT</b> <b>FASE DE DIAGNOSTICO</b> - Diagnóstico por componentes: • Biofísico • Socio-Cultural • Económico • Asentamientos Humanos • Movilidad Energía y Conectividad • Político Institucional y Participación Ciudadana Identificación de problemas y potencialidades Análisis estratégico territorial

<b>ETAPA DE FORMULACIÓN DE PLANES:</b> Definición de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Visión</li> <li>- Políticas</li> <li>- Estrategias</li> <li>- Objetivos</li> <li>- Programas</li> <li>- Proyectos y</li> <li>- Acciones</li> </ul>	<b>FASE DE PLANIFICACIÓN:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Visión</li> <li>- Misión</li> <li>- Metas y Objetivos</li> <li>- Lineamientos estratégicos</li> <li>- Modelo de Acondicionamiento Territorial</li> <li>- Áreas de Tratamiento</li> <li>- Áreas de especialización</li> <li>- Propuestas específicas por subsistemas</li> </ul>	<b>FASE DE PLANIFICACIÓN:</b> Visión Objetivos estratégicos de desarrollo Indicadores y metas Categoría de Ordenamiento Territorial Modelo Territorial Deseado Políticas públicas por categorías de OT
	<b>FASE DE GESTIÓN:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de inversión territorial</li> <li>- Reglamento de zonificación territorial</li> </ul>	<b>FASE DEL MODELO DE GESTIÓN:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrategia de articulación y coordinación para la gestión de los planes</li> <li>- Estrategias y metodologías de participación de la ciudadanía.</li> <li>- Propuestas de programas con sus posibles fuentes de financiamiento, metas e indicadores vinculados al Plan Nacional de Desarrollo</li> <li>- Propuesta de Agenda Regulatoria</li> <li>- Estrategias y metodología de seguimiento y evaluación de los PDyOT y de la inversión pública</li> </ul>
<b>ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN DE PLANES:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplicación de las políticas y criterios establecidos para el uso y ocupación del territorio Políticas</li> </ul> <b>ETAPA DE MONITOREO:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Seguimiento a la ejecución del POT</li> <li>- Evaluación para revisiones periódicas</li> </ul>	<b>ETAPA: GESTIÓN DEL PAT</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementación del PAT</li> <li>- Evaluación ex post</li> </ul>	<b>ETAPA: SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrategia de implementación, avances y resultados</li> <li>- Informes de seguimiento y evaluación de PDyOT</li> <li>- Reporte de cumplimientos de metas</li> </ul>

Fuente: MINAM (2014), MVCS (2014), Senlades (2014)

Elaboración: Propia

### 3.7 Sobre las Dinámicas Territoriales

La comprensión de la “situación de frontera” entre dos países, requiere además de los conocimientos sobre los aspectos legales, políticos y técnicos a diferentes niveles que inciden sobre dichos territorios, del análisis de las distintas dinámicas territoriales que se dan como resultados de las interacciones entre ambos países a través de su frontera común, las cuales dependiendo de su alcance, pueden clasificarse en: dinámicas transnacionales y dinámicas transfronterizas.

#### 3.7.1 Dinámicas Territoriales Transnacionales

En esta parte se analiza el ámbito nacional sub nacional – regional<sup>1</sup> y su interrelación con el ámbito local fronterizo. Caracterizando las relaciones y

<sup>1</sup> Departamental - Regional en el caso de Perú y Provincial - Regional en el caso de Ecuador

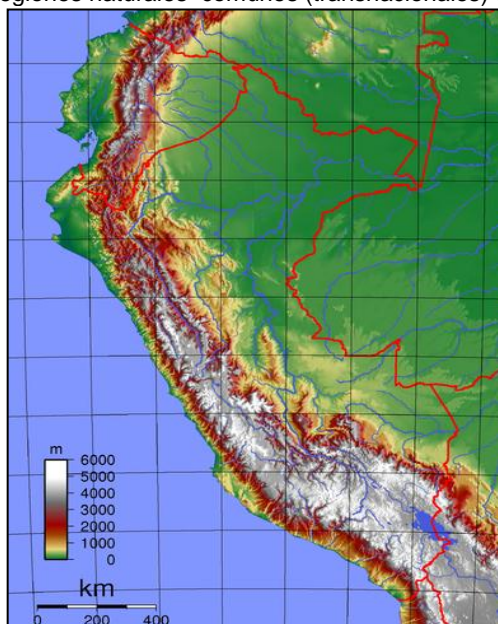
dinámicas territoriales con respecto al resto del país. La metodologías de análisis y diagnóstico de estas dinámicas están propuestas dentro de las metodologías nacionales de ordenamiento territorial de cada país y desarrolladas por los gobiernos locales fronterizos en la formulación de los instrumentos territoriales.

Son aspectos del flujo territorial trasnacional, que para este caso sería binacional (ambiental, comercial, etc.) entre ambos países, que requiere ser más profundamente analizados.

#### **a) Dinámicas Ambientales Transnacionales: Continuidad Física – Regional**

El territorio peruano al igual que el Ecuador presenta básicamente 4 regiones naturales que se extienden completamente entre ambos países: 1) La Costa 2) La Sierra 3) La Amazonia y 4) la Faja marino costera. Las mismas que han determinado características similares en el las condiciones y estilos de vida de la poblaciones de ambos países que forman parte de una u otra región natural.

Gráfico N° 35: Regiones naturales comunes (transnacionales) de Ecuador y Perú



Fuente y elaboración: Google Earth, 2015

## **b) Dinámica comercial Transnacional**

Esta expresada a través del intercambio comercial transnacional que se realiza a través de la frontera, pero que básicamente no tiene su punto de origen o llegada en la misma. Dicho de otra manera, se trata del intercambio comercial entre ciudades ecuatorianas y peruanas que están fuera de la ZIF, pero que recorren la frontera entre ambos países para vincular sus operaciones de bienes y servicios. Ejemplo: importaciones y exportaciones desde y hacia las ciudades de Lima, Trujillo, Cajamarca y Guayaquil, Cuenca, Quito, etc.

## **c) Diversidad Transnacional:**

Como es lógico los países presentan distintas características que los diferencian entre sí, las mismas que responden sobre todo a las estructuras de sus Estados, sus políticas y formas de gobierno. Esta diversidad se hace evidente en la frontera, y requiere ser analizada para reconocer y determinar en la manera de lo posible, la influencia que ejerce la nación vecina en todo su conjunto a través de la frontera.

## **d) Modelos Nacionales de Desarrollo**

Los modelos de desarrollo que impulsan los gobiernos centrales de cada país, para la consecución de sus objetivos estratégicos, aunque gran medida presentan similitudes entre sí en cuanto a sus fines, tales como: el mejoramiento de la calidad de vida (o el buen vivir) de la población, la justicia social, equidad territorial, sostenibilidad, etc.; varían en cierta medida básicamente en el planteamiento de sus líneas de acción y prioridades, y sobre todo en la forma como operativizan e implementan sus políticas, programas y proyectos.

Algunos gobiernos nacionales, en su esfuerzo por proveer a su población de actividades básicas para el consumo o la producción a precios económicos, subsidian ciertos productos masivos, como el gas doméstico, la





gasolina, el trigo para la panificación, etc.; o aplican barreras arancelarias con la finalidad de proteger sus economías nacionales en tiempos difíciles.

Todos estos aspectos inciden e influyen directamente en las dinámicas territoriales de las fronteras, por tanto deben ser analizadas cuidadosamente dentro la planificación local de las zonas de frontera con fines de ordenamiento territorial.

### **e) Ventajas Competitivas y Comparativas de la producción Nacional**

La ventaja comparativa nacional es aquella ventaja que goza un país o estado sobre otro, en cuanto al costo de producir algún producto. Por lo general, es una ventaja natural, es decir, no se ha hecho mayor trabajo por obtener dicha ventaja. Por ejemplo el Banano y el Cacao ecuatoriano, o la anchoveta peruana.

La ventaja comparativa nacional se da cuando un país, produce, en comparación con otro, productos mejores y con menor costo.

### **3.7.2 Dinámicas Territoriales Transfronterizas**

Estas se expresan a través de las distintas dinámicas que se dan a nivel local fronterizo entre ambos países. Tomando como base el análisis de la Estrategia Territorial Transfronteriza del Bajo Guadiana entre España y Portugal (2011), podemos mencionar a continuación algunas de ellas:

#### **a) Dinámicas Demográficas Transfronteriza**

Considerando la “situación de frontera” existente, se debe analizar la heterogeneidad en el comportamiento demográfico de los territorios fronterizos, sobre todo donde coexisten modelos territoriales diferentes, hacia cada lado de la frontera, ya sea por situaciones resultantes de la estructura o política

nacional, como por el propio comportamiento demográfico fronterizo. Así se podrán determinar y comparar los potenciales demográficos existentes.

Otro factor demográfico que debe analizarse son los niveles de formación de la población, ya que generalmente las zonas fronterizas presentan niveles de escolaridad por debajo de los valores medios nacionales.

Cuadro N° 23: Dinámicas demográficas fronterizas y transfronterizas

VARIABLE / INDICADOR	TENDENCIA TRANFRONTERIZA
Población Residente	Determinar la tendencia individual e integrada y su comparación con los valores medios regionales y nacionales. Regresiva, estática o progresiva en la frontera.]
Envejecimiento de la Población	
Nivel de escolaridad	

Fuente: Adaptado de la ET del Bajo Guadiana (2011)

Elaboración: Propia

## b) Dinámicas y flujos de actividad y empleo

Se debe determinar las causas y efectos de las dinámicas y flujos de actividad y empleo de forma integrada, respondiendo a las consideraciones locales fronterizas transfronterizas, nacionales y binacionales (transnacionales). Estableciendo los motores de ocupación en la frontera, tanto para la población local residente, como para la de temporal o de tránsito. Incorporación de mujeres y jóvenes al mercado laboral de los territorios fronterizos. Entre algunos de los motores de ocupación económicas que se dan en las fronteras podemos señalar:

- Actividades comerciales (formales, informales e incluso ilegales)
- Actividades primarias (agropecuarias)
- Actividades industriales
- Obras de Infraestructura
- Desarrollo residencial (construcción)
- Turismo (servicios turísticos)
- Servicios varios

Cuadro N° 24: Dinámicas fronterizas y transfronterizas de flujos de actividad y empleo

VARIABLE / INDICADOR	TENDENCIA TRANFRONTERIZA
Tasa de actividad(PEA)	Determinar la tendencia individual e integrada y su comparación con los valores medios regionales y nacionales. Regresiva, estática o progresiva en la frontera.
Volumen de empleo	
Motores de empleo	
Centros de empleo	

Fuente: Adaptado de la ET del Bajo Guadiana (2011)  
Elaboración: Propia

### c) Dinámicas de la producción, renta y productividad

Se debe analizar y comparar el dinamismo del PIB (Producto Interno Bruto) local y su relación con las escalas regionales (provinciales o zonales en Ecuador) y nacionales, de forma integrada. Se busca determinar el grado de perifricidad de la “situación de frontera” en términos productivos, determinando si la cuota de producción es inferior o superior a las cuotas demográficas y de empleo, de tal manera que se establezca como se configura el territorio para el desarrollo, considerando la situación centro periferia que caracteriza a las poblaciones de frontera. Estableciendo si los niveles de producción de la frontera se han basado principalmente en el funcionamiento de motores de impulsión, como:

- El Crecimiento de obras públicas en los territorios fronterizos (grandes obras de infraestructura)
- El desarrollo de los servicios en los centros urbanos fronterizos (servicios de salud, educación, etc.).
- Consolidación de nuevas culturas productivas, basadas en proyectos estratégicos presentes en la frontera (nueva cultura agrícola y de los proceso de producción y transformación).

Cuadro N° 25: Dinámicas fronterizas y transfronterizas de la producción, renta y productividad

VARIABLE / INDICADOR	TENDENCIA TRANFRONTERIZA
PIB en relación al nacional/regional y transfronterizo	Determinar la tendencia individual e integrada y su comparación con los valores medios regionales y nacionales. Regresiva, estática o progresiva en la frontera.
Motores de impulso económico	
Renta: PIB por habitante en relación al nacional/regional y transfronterizo	
Productividad: PIB por ocupado en relación al nacional/regional y transfronterizo	

Fuente: Adaptado de la ET del Bajo Guadiana (2011)

Elaboración: Propia

#### d) Dinámica en equipamientos y servicios

Determinar el grado de dotación de equipamientos y servicios con respecto al nacional/regional y hacia el otro lado de la frontera, poniendo en evidencia o no el carácter periférico del territorio fronterizo y la dependencia o interdependencia que pueda surgir desde el país vecino. Así mismo el análisis del potencial del área de frontera relacionado con la localización sobre todo de los centros de enseñanza (e investigación) universitaria, que presente variados servicios.

Cuadro N° 26: Dinámicas fronterizas y transfronterizas en la prestación de equipamiento y servicios

VARIABLE / INDICADOR	TENDENCIA TRANFRONTERIZA
Dotación de hospitales	Determinar: Tendencia a la dependencia en servicios de salud en hospitales, debido a la fuerte implantación de inmigrantes en los principales centros poblados fronterizos.
Camas en hospitales	Relación con respecto a la propia población, al servicio que ofrecen a los inmigrantes o usuarios transfronterizos ocasionales
Centros y sub-centros de salud	Determinar la tendencia a la dependencia en servicios de salud en centros y sub – centros de salud fronterizos, debido a la fuerte implantación de inmigrantes en los principales centros poblados de frontera.
Médicos	Dotación en la frontera con respecto al resto su propia región (provincia/zona) y con el país vecino a nivel transfronterizo.
Educación infantil	Determinación de la demanda de estos equipamientos en la frontera.
Educación básica y secundaria	Demanda como consecuencia de la dinámica demográfica.
Formación Profesional	Determinación de la demanda de especialidades en ambos lados de la frontera.
Bibliotecas	Cobertura y tendencia

Oferta hostelera	Crecimiento de los establecimientos de mediana y pequeña dimensión para favorecer la atracción de los territorios de frontera como destino turístico.
------------------	---

Fuente: Adaptado de la ET del Bajo Guadiana (2011)

Elaboración: Propia

### e) Dinámicas a nivel de las infraestructuras de conectividad

En relación a infraestructuras energéticas, transporte, conectividad vial, telecomunicaciones, existentes en la frontera, y hacia el otro lado de la frontera, así como de planes y proyectos relacionados con los mismos que tengan incidencia transfronteriza.

Cuadro N° 27: Dinámicas fronterizas y transfronterizas a nivel de infraestructuras de conectividad

VARIABLE / INDICADOR	TENDENCIA TRANFRONTERIZA
Consumo de energía eléctrica por habitante	Determinar la cantidad y capacidad de las Infraestructuras energéticas y niveles de consumo entre sí (transfronterizo).
Número de plataformas logísticas de transporte	Determinación de la red transfronteriza de plataformas y servicios logísticos y su tendencia.
Población que usa computadora	Comparación sobre uso de computadoras por parte de la población entre ambos lados de la frontera.
Población que usa Internet	Comparación sobre uso de internet por parte de la población entre ambos lados de la frontera.
Accesibilidad Vial	Comparación de infraestructura actual y tendencia de la interconexión vial transfronteriza y transnacional a través de la frontera.
Conectividad	Comparación de infraestructura actual y servicios y de banda ancha.

Fuente: Adaptado de la ET del Bajo Guadiana (2011)

Elaboración: Propia

### f) Dinámicas ambientales Fronterizas

El territorio de frontera constituye un verdadero corredor ambiental de gran biodiversidad que recoge una variada gama de ecosistemas naturales. En ese sentido hay que considerar que ambos lados de la frontera, en su mayoría están dotadas de planes de gestión y conservación natural, si no al menos en la escala local, si a la escala regional.

Los drenajes y el reciclaje de residuos hacia cuencas hidrográficas transfronterizas, es un problema que no solo afecta a las comunidades

fronterizas, sino que también produce conflictos legales de alcance transnacional.

En el tema de incentivos para restauración y conservación forestal, es necesario reconocer las políticas y acciones concretas que tienen los diferentes niveles de gobierno que inciden en la frontera (ambos lados) y en donde también participan los sectores, en este caso los Ministerios del Ambiente como entes rectores.

Cuadro N° 28: Dinámicas ambientales fronterizas y transfronterizas

VARIABLE / INDICADOR	TENDENCIA TRANFRONTERIZA
Protección de espacios naturales	Desarrollo de normativas e instrumentos de protección de espacios naturales
Consumo de agua	Tendencia de consumo de agua, y determinación de las causas del mismo (dinamismo socioeconómico, etc.).
Volumen de aguas residuales vertidas en cuencas transfronterizas	Desarrollo e inversión de infraestructuras y servicios de tratamiento de aguas residuales, en cuencas transfronterizas.
% de recojo selectivo de residuos sólidos	Desarrollo e inversión en infraestructuras y servicios de recojo selectivo de residuos sólidos en frontera.
Superficie afectada por incendios forestales fronterizos	Tendencia de superficies afectadas por incendios forestales transfronterizos

Fuente: Adaptado de la ET del Bajo Guadiana (2011)

Elaboración: Propia

### g) Dinámicas de los asentamientos poblados

Desplazamiento transfronterizo de la población entre centros poblados de frontera, generalmente desde los núcleos muy pequeños hacia centros poblados de mediana dimensión desde y hacia el otro lado de la frontera, que presentan funciones urbanas más estructuradas. Lo cual pone en manifiesto el relativo desarrollo del sistema urbano transfronterizo, de forma integrada con respecto a la región nacional a la que pertenecen. Toda la extensión fronteriza entre dos países, que se articula a través de redes de interconexión vial binacional, presenta sus propias dinámicas de población. Las zonas de frontera donde se concentra el crecimiento poblacional, producto de una mayor dinámica comercial transfronteriza, es favorable a los núcleos mayores en desmedro de los más pequeños que pierden población. Los pequeños centros

poblados fronterizos de la ZIF, sobre todo en los cantones de Loja y Piura, han producido dinámicas demográficas regresivas, que ha afectado el desarrollo urbano-rural.

Cuadro N° 29: Dinámicas fronterizas y Transfronterizas entre asentamientos humanos

VARIABLE / INDICADOR	TENDENCIA TRANFRONTERIZA
Distribución de la población en los centros poblados según su "situación de frontera"	Tendencia de la concentración de la población fronteriza en centros poblados de mediana dimensión y capitales de municipalidades fronterizas.
Estructura de población a lo largo de la frontera	Tendencia demográfica, en diferentes espacios de frontera.

Fuente: Adaptado de la ET del Bajo Guadiana (2011)

Elaboración: Propia

### h) Diversidad Fronteriza

De los puntos tratados anteriormente, que señalan los principales elementos de relación transfronteriza que se dan entre el territorio de frontera de ambos países; aunque es preciso se señalar también las diferencias locales y regionales que existen entre los territorios fronterizos de ambos países. Aquello puede por ejemplo determinar, sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, así como las ventajas competitivas y comparativas territoriales, entre territorios fronterizos locales contiguos de ambos lados de la frontera, las cuales podrían motivar según convenga a las partes, cooperar o no en determinados temas, a fin de no perder ciertas ventajas territoriales.



## **CAPITULO 4: PROPUESTA DE LINEAMIENTOS TEORICO – METODOLÓGICOS PARA LA FORMULACIÓN DE PLANES BINACIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN ZONAS DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA. CASO ZIF ECUADOR - PERÚ**

La presente propuesta tiene como objetivo principal proponer una serie de lineamientos teórico –metodológicos para la formulación de Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial Transfronterizos (PBOT-T) en la ZIF Ecuador – Perú, es decir Planes de Ordenamiento Territorial llevados a cabo de manera conjunta entre gobiernos locales fronterizos adyacentes de Ecuador y Perú. Esto de acuerdo a sus competencias y en coordinación con los demás niveles de gobiernos, así como de la articulación con las políticas y planes nacionales y binacionales que en materia de desarrollo y ordenamiento territorial hayan formulado sus respectivos Estados.

Así, finalidad de la presente propuesta es la de contribuir al fortalecimiento de las capacidades estatales tanto de Ecuador como de Perú, para la implementación eficaz y eficiente de las distintas políticas, planes programas y proyectos para el desarrollo y la integración fronteriza, que impulsan ambos Estados a través de sus gobiernos nacionales, buscando incorporar de forma activa a los gobiernos sub-nacionales locales fronterizos de ambos países. Los mismos que hasta la fecha no han formado parte decisiva de dicho proceso, debido al enfoque de arriba a abajo (Top – Down) que lo ha caracterizado. Situación que ha generado limitaciones operativas a la hora de implementar las políticas y planes binacionales en al ZIF, sobre todos aquellos planes territoriales enfocados a ciertos ámbitos fronterizos, como por ejemplo: El “Estudio Apoyo a la Integración Urbano- Regional del Eje Vial N° 1 Guayaquil – Piura” (2010) y el “Plan de Ordenamiento Manejo Ordenamiento y Desarrollo de la Cuenca Catamayo – Chira” (2011), los mismos que hasta la fecha no han sido implementados.

La formulación de instrumentos para la planificación territorial transfronteriza entre gobiernos locales contiguos del mismo nivel entre Ecuador y Perú, que acompañen y se articule a la planificación territorial binacional, promovida por sus gobiernos nacionales, permitirá generar un equilibrio de poderes y capacidades entre los distintos niveles de gobiernos que inciden en los territorios fronterizos, promoviendo la “gobernanza transfronteriza multinivel”, que se ha analizado en la presente investigación.

Los lineamientos que se proponen entonces a continuación, tienen como finalidad establecer algunas directrices teóricas y metodológicas que sirvan de base conceptual y procedimental, para la formulación de PBOT-T en donde los gobiernos sub-nacionales locales fronterizos sean los principales promotores, formuladores y ejecutores, con el acompañamiento respectivo de sus gobiernos nacionales, y de otros organismos internacional que apoyen estos procesos.

Para esto, se buscara primero precisar algunos conceptos y criterios teóricos necesarios que permitan comprender las terminologías a emplear, para después proceder con la propuesta técnica-metodológica, para la formulación conjuntad de tales instrumentos de planificación territorial, considerando la naturaleza Sui géneris de los mismos. Todo esto, tomando en cuenta el proceso de desarrollo e integración fronteriza llevado a cabo entre Ecuador y Perú hasta la fecha, sus respectivas metodologías para la formulación de planes de ordenamiento territorial, así como algunas experiencias de planificación territorial transfronteriza analizadas en la presente investigación, como el Estudio: Apoyo a la Integración Urbano Regional del Eje Vial N° 1: Guayaquil – Piura (Ecuador – Perú) , y la Estrategia y Estrategia Transfronteriza de Desarrollo Territorial para el Bajo Guadiana (España y Portugal).

## **4.1 Propuesta de Lineamientos Teóricos**

### **4.1.1 Sobre los Procesos Binacionales de Desarrollo e Integración Fronteriza y los Procesos Binacionales de Ordenamiento Territorial Transfronterizos en la ZIF Ecuador - Perú**

Primeramente se debe tomar en cuenta que ante la inexistencia actual de un marco jurídico nacional o binacional que regule la formulación de Planes Territoriales Transfronterizos entre Ecuador y Perú, su formulación e implementación, debe de contar con un expreso compromiso político de parte de las autoridades locales fronterizas de ambos países, para dar inicio al proceso conjunto de ordenamiento territorial transfronterizo, considerando el hecho de que los gobiernos locales fronterizos de ambos países no están obligados jurídicamente a llevar a cabo tales procesos.

Se debe busca entonces que los distintos actores locales se apropien del proceso, de sus beneficios y de la forma de cómo estos pueden llevarse a cabo de manera conjunta, para lo cual se propone se propone previamente la realización de algunas actividades tales como:

- Conformación de espacios de coordinación binacional a diferentes niveles (local, intermedio, nacional), para identificar a los actores y agentes relevantes de ambos países (autoridades, instituciones públicas nacionales, locales; instituciones binacionales, organizaciones privadas, organizaciones sociales, etc.), que participen en el proceso.
- Sensibilización de la población, actores y agentes en general de ambos lados de la frontera, para dar a conocer la importancia y beneficios de implementar un proceso binacional de ordenamiento territorial transfronterizo.
- Generación de espacios de articulación institucional binacional en diferentes niveles (local, intermedio, nacional) entre funcionarios, técnicos de diversas instancias existentes con incidencia en los

territorios fronterizos a vincular, según la estructura organizativa político-administrativa de ambos países, cuyas actividades tengan incidencia directa o indirecta en la planificación territorial del ámbito de estudio.

- Capacitación a funcionarios y técnicos de los distintos niveles de gobierno con incidencia en los territorios fronterizos, para socializar procedimientos técnicos y metodologías propuestas por las entidades nacionales y/o binacionales para llevar a cabo los procesos binacionales de ordenamiento territorial transfronterizos en la ZIF Ecuador - Perú.

Debe entenderse entonces, que la necesidad de emprender un proceso conjunto de ordenamiento territorial entre niveles similares de gobiernos (fronterizos) de ambos países, surge como resultado de los procesos de desarrollo e integración fronteriza que se han venido promoviendo los gobiernos nacionales de Ecuador y Perú, permitiendo en primera instancia a partir del ámbito local fronterizo, pasar de un proceso de desarrollo e integración fronteriza binacional a un proceso binacional de ordenamiento territorial transfronterizo en la ZIF.

Gráfico N° 36: Relación entre los procesos de desarrollo e integración fronteriza y los procesos binacionales de ordenamiento territorial en la ZIF



Fuente y elaboración: Propia

Al no existir hasta la fecha un marco legal vigente en ambos países en donde se inscriba la presente propuesta, los PBOT-T, u otros instrumentos similares de planificación territorial que se formulen con el mismo fin en la ZIF, deberán ser elaborarse de manera complementaria a los otros planes desarrollados por los diferentes gobiernos locales fronterizos a vincular a través de la planificación, de acuerdo a sus competencias. De tal manera que una vez concluidos los Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial Transfronterizo,

estos puedan ser aprobados por todos los consejos gubernamentales locales que conforman el del proceso, con el visto bueno de sus gobiernos nacionales, para posteriormente ser implementados en cada uno de sus territorios de acuerdo a sus compromisos asumidos; los cuales deberán ser recogidos en la formulación o actualización de sus respectivos instrumentos locales de planificación territorial.

#### **A. Sobre la relación entre la Planificación para el Desarrollo y la Planificación para el Ordenamiento Territorial**

Considerando que Ecuador y Perú los marcos legales vigentes para la planificación y las finanzas públicas son distintos, en el caso de Ecuador se ha vinculado la planificación para el desarrollo y la planificación para el ordenamiento territorial en los denominados PDyOT (Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial), mientras que en el Perú tales instrumentos se encuentran separados pero relacionados entre sí, siendo los Planes de Ordenamiento (Planes de Ordenamiento Territorial en la escala regional y Planes de Acondicionamiento Territorial en la escala local), una propuesta de territorialización de los objetivos estratégicos de los Planes De Desarrollo Concertados, se entiende que los primeros recogen ya las orientaciones de los segundo en sus propuestas, al igual que lo hacen los PDyOT en el Perú.

Por tanto la propuesta de PBOT-T mantendrá la vinculación entre la planificación para el desarrollo y la planificación para el ordenamiento territorial, de manera que los objetivos de desarrollo locales y transfronterizos, estén insertos de forma implícita, formando parte de los mismos.

## **B. Sobre las consideraciones territoriales de los Procesos Binacionales de Ordenamiento Territorial en la ZIF<sup>1</sup>**

Se propone la inclusión de dos tipos de consideraciones territoriales para los Procesos de Ordenamiento Territorial Binacional Transfronterizos en la ZIF E-P, en base al nivel de los mismos, estos son: las consideraciones transnacionales (binacionales) y las consideraciones transfronterizas. Esto, como respuesta a la necesidad de poder conciliar los distintos intereses de los diferentes niveles de gobierno que inciden en los territorios de frontera entre ambos países, y de las distintas relaciones o dinámicas que se dan entre dichos territorios, estos son: las relaciones bilaterales entre gobiernos nacionales y las relaciones transfronterizas entre gobiernos locales fronterizos de ambos lados de la frontera, así como de las distintas dinámicas territoriales transnacionales y transfronterizas que se dan en dichos espacios.

Se busca entonces impulsar una equilibrada y coordinada participación de los diferentes niveles de gobierno de tanto de Ecuador como de Perú, en el marco de sus competencias y tomando en cuenta las consideraciones particulares que presentan los territorios fronterizos a integrar. Propiciando así como se ha mencionado, la generación de una adecuada gobernanza transfronteriza multinivel, que permita no solo la formulación de PBOT-T en la ZIF Ecuador - Perú, sino que hagan también posible su implementación.

### **a) Sobre las consideraciones transnacionales (binacionales)**

Se propone entender por “consideraciones transnacionales” (binacionales) para el ordenamiento territorial, a la consideración conjunta de aquellos aspectos políticos, legales y técnicos de dos Estados – Nación (en este caso Ecuador y Perú), que se aplican de forma general y soberana por todo su extensión territorial nacional hasta alcanzar sus límites fronterizos; y

---

<sup>1</sup> Las consideraciones territoriales propuestas por la presente investigación, se tomaron como base para el desarrollo del enfoque binacional y transfronterizo de la ZIF E-P (2015), encargados al autor por parte del PBDRF E-P: Capítulo Ecuador.



como consecuencia de aquellos se generan impactos o dinámicas territoriales que inciden en el país vecino a través de sus de sus fronteras.

Las consideraciones transnacionales (binacionales) están relacionadas con los aspectos relativos a la “noción lineal de frontera”, ya que tienen lugar como consecuencia de las diferencias estructurales de cada Estado – Nación, como unidad política distinta, que ejercen su soberanía en todo su jurisdicción territorial y por tanto tienen una connotación fundamentalmente jurídica. De manera que dentro de un proceso planificación territorial binacional, no les permitiría “operar” en el otro país, sino más “co-operar” para lograr la consecución de sus fines comunes. De tal manera que las consideraciones transnacionales (binacionales), toma en cuenta aquellos aspectos tanto nacionales como binacionales (políticas y acuerdos binacionales) que tienen incidencia en la ZIF común de ambos países. Estas son:

- Las Normas Jurídicas y Políticas Nacionales sobre temas de Descentralización, Desarrollo, Ordenamiento y gestión Territorial, Urbana y Ambiental que establece cada país (incluye también políticas sectoriales: social, económica, cultural, exterior, etc. con incidencia en la ZIF).
- Las Normas Jurídicas y Políticas Binacionales que ambos países han formulado para su ZIF.
- Las Normativas Técnicas e Instrumentos Nacionales de Desarrollo y Planificación Territorial de cada país.
- Las Normativas Técnicas e Instrumentos Binacionales para la ZIF.
- Las dinámicas territoriales nacionales (centro – frontera) y las dinámicas territoriales transnacionales<sup>1</sup> (país - país) que se dan a través de la ZIF.

---

<sup>1</sup> Para fines del presente estudio se entenderá como dinámica transnacional - binacional, a aquellas dinámicas territoriales (económicas, sociales y ambientales) que se originan desde fuera de los territorios fronterizos de dos países, pero que se dan a través de ellos. Esto con la finalidad de poder diferenciarlas de las dinámicas que se dan propiamente entre los territorios fronterizos de ambos países (dinámicas transfronterizas).



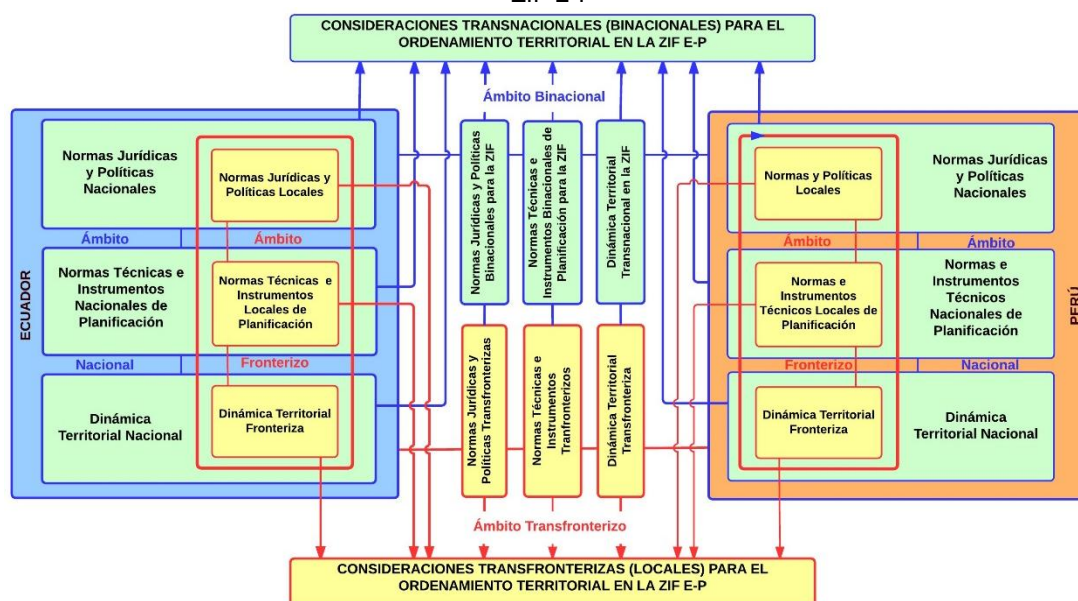
## **b) Sobre las consideraciones transfronterizas (locales)**

Las “consideraciones transfronterizas” tienen la misma connotación que las consideraciones transnacionales, pero a una escala local. Así, las consideraciones transfronterizas, toman en cuenta aquellos aspectos que se desarrollan o se hacen presentes en los territorios de frontera, generados a partir de sus propias dinámicas fronterizas y de las dinámicas con los territorios fronterizos del país vecino (dinámicas transfronterizas), las cuales configuran su “situación de frontera”.

Las consideraciones Transfronterizas se consiguen tomando en cuenta algunas consideraciones propias de los ámbitos sub-nacionales fronterizos a integrar y las interrelaciones que se dan entre ellos, estos son:

- Las Normas Jurídicas y Políticas Locales en temas de desarrollo territorial formulados por los respectivos gobiernos locales fronterizos contiguos de dos países.
- Las Normas Jurídicas y Políticas Transfronterizas en temas de desarrollo y cooperación territorial formuladas de forma conjunta por los gobiernos locales fronterizos contiguos de dos países.
- Las Normas Técnicas e Instrumentos Locales de Planificación y Gestión Territorial desarrollados por los gobiernos locales en ambos lados de la frontera.
- Las Normas Técnicas e Instrumentos Transfronterizos para la Planificación y Gestión Territorial desarrollados de forma conjunta por los gobiernos locales en ambos lados de la frontera en el marco de sus competencias.
- Las Dinámicas Territoriales Fronterizas y Transfronterizas

Gráfico N° 37: Consideraciones Transnacionales y Transfronterizas para el Ordenamiento Territorial en la ZIF E-P



Fuente y elaboración: Propia

### C. Sobre las escalas del Ordenamiento Territorial Binacional en la ZIF

Los procesos de ordenamiento territorial binacional entre territorios fronterizos de dos países que forman parte de una ZIF, que propicien la formulación conjunta de instrumentos de planificación territorial binacional, llámense estos Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial (u otros nombres que de común acuerdo se le asigne), pueden presentar diferentes escalas o niveles, dependiendo de los territorios fronterizos a abarcar, pudiendo ser: a nivel de toda la ZIF; entre niveles Sub Nacionales – Regionales o entre niveles Sub Nacionales – Locales. Considerando la posibilidad de establecerse procesos mixtos entre distintos niveles de gobierno o parte de ellos, si las características de la “situación de frontera”<sup>1</sup>, o el ámbito territorial binacional a abarcar corresponden a una zona de común interés (Ejemplo: cuencas hidrográficas, reserva natural, zonas estratégicas, etc.).

<sup>1</sup> La “situación de frontera” entre poblaciones o territorios fronterizos de dos países, presenta sus propias características territoriales que las distinguen de otras presentes a largo de toda la línea de frontera.

### **a) Escala Binacional ZIF**

Se refiere al desarrollo de un proceso de planificación territorial binacional que incluya la totalidad de los territorios fronterizos de ambos países que forman parte de la ZIF. El cual deberá ser promovido y dirigido por sus gobiernos nacionales (centrales), con la finalidad de territorializar sus políticas binacionales sobre desarrollo e integración fronteriza, incluyendo a los distintos niveles de gobierno y considerando las diferentes dinámicas territoriales presentes en la ZIF (dinámicas transnacionales y transfronterizas).

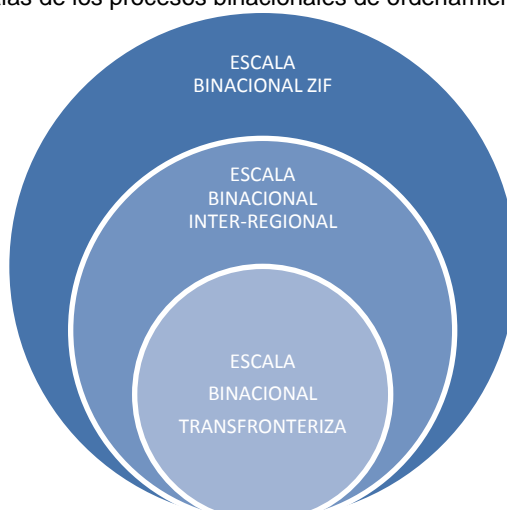
### **b) Escala Binacional Inter-regional**

Se refiere al desarrollo de procesos de planificación territorial entre niveles intermedios de gobierno de ambos países (o parte de ellos), en el marco de sus competencias, estos son: las regiones y/o provincias ecuatorianas y las regiones o departamentos peruanos. Mediante la formulación conjunta de Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial que abarquen de forma integrada dichas organizaciones político administrativas.

### **c) Escala Binacional Transfronteriza**

Se refiere al desarrollo de procesos de planificación territorial entre gobiernos locales fronterizos de ambos países, de acuerdo a sus competencias, estos son: los cantones y/o parroquias ecuatorianas y las provincias y/o distritos peruanos. Mediante la formulación conjunta de Planes Transfronterizos de Ordenamiento Territorial, elaborados de forma conjunta sobre la conformación de un Sistema Territorial Transfronterizo; para ser elaborados de forma coordinada con sus respectivas planificaciones locales y nacionales, así como de otros procesos binacionales de planificación territorial (en caso de existir) que incidan en dichos territorios.

Gráfico N° 38: Escalas de los procesos binacionales de ordenamiento territorial en la ZIF



Elaboración: Propia

Como se ha establecido anteriormente, para fines de delimitar la presente investigación, la propuesta se centrara en la formulación de Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial entre niveles sub nacionales – locales fronterizos contiguos de ambos países, que formen parte de la ZIF, a los que se les denominara: PBOT-T.

Dichas priorización se da por el hecho de que son en estos niveles territoriales en donde se logra caracterizar más adecuadamente las “situaciones de frontera” que tienen lugar como resultado de las distintas dinámicas transnacionales y transfronterizas, que se dan entre los territorios fronterizos de dos países; considerando además que la mayoría de las políticas nacionales y binacionales fronterizas pretenden enfocarse en las área locales en torno al cordón fronterizo<sup>1</sup>. Finalmente considerando el hecho de que son los niveles sub nacionales – locales de gobierno, en el caso de Ecuador los cantones y parroquias y en el caso del Perú la provincias y los distritos, siendo los primeros en ambos casos los que tienen las competencias sobre uso y ocupación del suelo de acuerdo a sus respectivos marcos jurídicos nacionales.

<sup>1</sup> Para el caso ecuatoriano la política nacional fronteriza se enfoca en los 40 km de la línea de frontera, y en el caso peruano a sus provincias y distritos limítrofes.

## **D. Sobre los principios del Ordenamiento Territorial Binacional en las ZIF**

En base al análisis de los procesos de desarrollo e integración fronteriza y de las iniciativas sobre ordenamiento territorial transfronterizo que se han analizado en la presente investigación, tanto latinoamericanas como europeas, se proponen los siguientes principios para la formulación de Planes Binacionales Ordenamiento Territorial Transfronterizos en las ZIF:

### **a) Integración Fronteriza Binacional**

Proceso convenido por dos Estados en sus territorios fronterizos colindantes a través de acuerdos o tratados específicos, con el objetivo de propiciar su desarrollo sobre la base del aprovechamiento conjunto y complementario de sus potencialidades, recursos y afinidades, así como de costos y beneficios compartidos.

### **b) Cooperación Transfronteriza**

Conjunto de objetivos, orientaciones estratégicas y líneas de actuación, centradas en la cooperación de los gobiernos locales fronterizos contiguos de dos países, para un desarrollo local fronterizo integrado.

### **c) Gobernanza Transfronteriza**

Desarrollo de una gobernabilidad transfronteriza multinivel, que incluya además de los gobiernos centrales como impulsores de la integración de sus zonas de frontera, a los gobiernos locales como actores territoriales clave conocedores de su realidad fronteriza.

### **d) Distinción Territorial**

Enfoque orientado hacia el valor de la diferenciación productiva y el reconocimiento de las singularidades y la identidad de cada territorio fronterizo.



#### **e) Complementariedad Territorial**

Se reconoce y se respetan las particularidades de cada lado de la frontera, tratando de movilizar atractivos territoriales que generen oportunidades compartidas.

#### **f) Autosuficiencia articulada**

Se plantea que cada territorio fronterizo debe aprovechar al máximo sus oportunidades antes de recurrir a los aprovisionamientos o prestaciones de servicios exteriores (subsidiariedad).

#### **g) Integralidad**

Trabajo enfocado a desarrollar el potencial conjunto de todos los componentes con incidencia territorial, sobre todo de aquellos más relevantes e innovadores, priorizando en el tiempo y en el espacio las acciones con mayor potencial transformador.

#### **h) Eficiencia territorial**

Obtención de los mejores resultados con la menor ocupación de recursos escasos. Las líneas de actuación deben priorizar las formas de cooperación trasfronteriza con mayor componente de trabajo humano y optimización de recursos organizativos existentes. Asimismo, la implementación del instrumento de ordenamiento territorial, debe propiciar una adecuada articulación e inserción en el esquema vigente de planificación territorial de cada una de las unidades u organizaciones político administrativos fronterizos que lo componen.

Junto a los principios anteriores se deben considerar también tres principios básicos coincidentes en los procesos de ordenamiento territorial de ambos países, esto son:

**i) Participación ciudadana:**

Considerar la participación de los grupos, actores sociales y ciudadanía en general, de la frontera<sup>1</sup>, en la formulación, desarrollo y gestión de los instrumentos de planificación territorial transfronterizos, concertando el futuro de sus intereses propios y colectivos e interviniendo en el seguimiento y evaluación de los objetivos y metas propuestas.

**j) Cultura de Paz:**

Se debe considerar la cultura de la paz en el proceso de desarrollo e integración fronteriza ZIF Ecuador – Perú de manera general, con la intención de afianzar una serie de valores, actitudes y comportamientos que rechacen la violencia y la discriminación nacional, considerando el hecho de que existe un pasado bélico entre ambos países, que pudiera haber causado repercusiones en las imágenes nacionales en las diferentes generaciones de las poblaciones fronterizas.

**k) Equidad territorial:**

Se debe contemplar la igualdad de oportunidades para jóvenes, adultos y ancianos, mujeres y hombres de todos los grupos sociales y sectores del territorio fronterizo. Garantizando la igualdad de acceso a las infraestructuras, servicios, equipamientos, información y conocimiento, tratando de impedir la aparición de desventajas competitivas entre ambos lados de la frontera.

**l) Sostenibilidad territorial:**

Uso racional de los recursos naturales y el medio ambiente (equilibrio entre lo productivo y el medio ambiente). Satisfaciendo las necesidades del presente sin comprometer los recursos para las generaciones futuras. Optando por un aprovechamiento sostenible de todos los componentes del sistema

---

<sup>1</sup> Frontera, como noción de zonalidad (ambos lados de la frontera).



territorial transfronterizo, en procesos productivos que respeten la capacidad de acogida del territorio.

Si bien los principios descritos anteriormente están enfocados a las zonas de frontera, se debe entender que su campo de acción sobrepasa en casos las zonas fronterizas, es decir que buscan la integración de ambos países, propiciando a su vez la integración comunitaria de la CAN y la integración latinoamericana en general

#### **E. Sobre la Finalidad del OT Binacional Transfronterizo en la ZIF**

La Formulación de PBOT-T en las ZIF E-P, tienen como finalidad el desarrollo conjunto de los territorios fronterizos de dos países limítrofes, que aumente la capacidad de ambos Estados para llevar a cabo procesos cooperativos de integración y planificación territorial entre gobiernos locales fronterizos contiguos de ambos lados de la frontera, que conformen concertadamente un sistema territorial transfronterizo; buscando superar de forma conjunta sus desequilibrios territoriales y complementando sus potencialidades, para incorporarse de manera efectiva al desarrollo nacional de sus países; contribuyendo además a consolidación de los procesos de desarrollo e integración fronteriza que impulsan sus gobiernos centrales, en el marco de sus relaciones binacionales y multinacionales.

#### **F. Sobre los Objetivos del OT Binacional Transfronterizo en las ZIF**

El objetivo general del ordenamiento territorial binacional transfronterizo en las ZIF E-P, es la formulación conjunta de instrumentos técnicos – normativos para la planificación y gestión articulada de los territorios fronterizos locales contiguos que forman parte de una ZIF; y que deseen integrarse para conformar un Sistema Territorial Transfronterizo, en el marco de sus competencias. De tal manera que sea posible llevar a cabo un proceso de ordenamiento binacional de para los territorios fronterizos contiguos de dos países, que se instrumenten a través de la formulación de “Planes

Binacionales de Ordenamiento Territorial Transfronterizos”, u otras denominaciones similares: (Estrategia transfronteriza, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Transfronterizo, Plan de Ordenamiento Territorial Transfronterizo o Plan de Acondicionamiento Territorial Transfronterizo).

De tal manera que se logre:

- Establecer un instrumento de planificación que promueva la conformación y gestión cooperativa de sistemas territoriales transfronterizos en la ZIF Ecuador – Perú.
- Propiciar una mayor integración de las estructuras comerciales y productivas presentes en cada territorio fronterizo a integrar.
- Fomentar el incremento de las dinámicas transfronterizas, apoyadas en una propuesta territorial permeable y eficiente.
- Configurar un territorio fronterizo común, que aporte fuertemente a la identidad de la frontera, basada en modelos integrados de ordenación territorial, que apoye el proceso de integración de la ZIF desde un enfoque transnacional y trasfronterizo, propiciando así una adecuada gobernanza transfronteriza multinivel.
- Desarrollar un modelo de gestión territorial transfronterizo, en base a una visión integrada del desarrollo territorial, considerando tanto la singularidad como la complementariedad de los mismos.

## **G. Sobre los procesos de cooperación binacional y transfronteriza para la formulación de los Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial Transfronterizos en la ZIF**

### **a) Cooperación Binacional en la ZIF**

Se entenderá como Cooperación Binacional en la ZIF, al conjunto de iniciativas comprometidas por los gobiernos nacionales (centrales) de dos Estados (en esta caso de Ecuador y Perú), para sus territorios fronterizos que forman parte de su Zona de Integración Fronteriza común, con la finalidad de

llevar a cabo planes, programas, proyectos y acciones conjuntas que permita implementar las políticas binacionales orientados al desarrollo e integración fronteriza entre ambos países, en el marco de sus relaciones bilaterales.

### **b) Cooperación Transfronteriza en la ZIF**

Se entenderá como Cooperación Transfronteriza en la ZIF, al conjunto de iniciativas comprometidas por los gobiernos locales fronterizos contiguos de dos Estados (en este caso de Ecuador y Perú), para sus territorios que forman parte de la ZIF, con la finalidad de llevar a cabo planes, programas, proyectos y acciones conjuntas, orientadas a un desarrollo fronterizo conjunto, de acuerdo a sus competencias, en articulación con la planificación nacional y la cooperación binacional.

### **H. Sobre la conformación de Sistemas Territoriales Transfronterizos en la ZIF Ecuador – Perú**

Considerando que la ZIF Ecuador – Perú abarca una gran extensión territorial en donde se inscriben distintas organizaciones político – administrativas hacia cada lado del límite fronterizo, las cuales mantiene entre relaciones y dinámicas transfronterizas partículas, que los diferencia de otras áreas fronterizas de la ZIF; se podrán conformar distintos sistemas territoriales transfronterizos, bajo ciertos criterios técnicos y geopolíticos tales territorios, establecidos de manera conjunta por sus respectivos gobiernos locales, en coordinación con los demás niveles de gobierno presentes en dichos territorios, incluido sus gobiernos nacionales. De esta manera se busca promover la gestión cooperativa entre gobiernos locales fronterizos que formen parte del sistema territorial transfronterizo.

Así, los sistemas territoriales transfronterizos, deberán conformarse por jurisdicciones territoriales fronterizas contiguas de ambos países, sobre las

cuales se proponga la formulación de instrumentos de ordenamiento territorial a ser elaborados de forma conjunta, requerirá en primer lugar de la voluntad política y el compromiso de sus autoridades locales, en cada lado de la frontera. Los cuales dentro del ámbito de sus competencias y en el marco de las relaciones bilaterales de sus países, celebren acuerdos de cooperación transfronteriza, formalmente establecidos y avalados por sus gobiernos centrales.

El ámbito de estudio y su delimitación estará dada por el espacio territorial conformado por la suma de las unidades u organizaciones político – administrativas fronterizas de cada país (o parte de ellas) que deseen integrarse, habiendo considerado previamente su “situación de frontera”, que los lleve a tomar la determinación de trabajar de forma cooperativa para alcanzar de forma más eficiente sus propios objetivos territoriales.

Las organizaciones políticas administrativas locales de cada país, podrán integrarse para conformar Sistemas Territoriales Transfronterizos, según consideren conveniente a sus intereses, pudiendo vincularse prioritariamente de acuerdo a los siguientes criterios técnicos y geopolíticos:

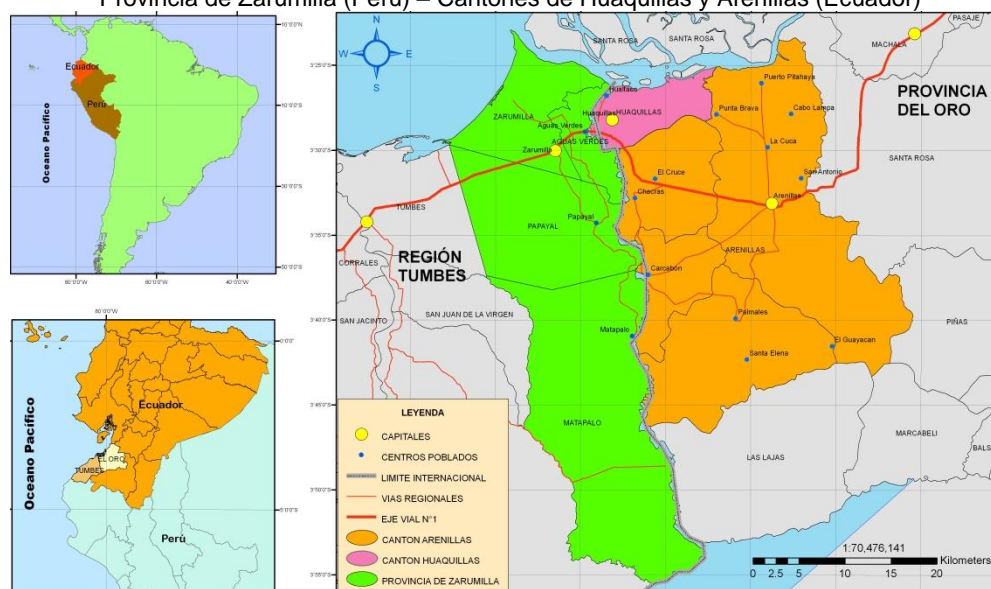
- En torno territorios fronterizos con alto grado de funcionalidad o interdependencia.
- En torno a Ejes Viales Binacionales,
- En torno a Reservas naturales contiguas o binacionales
- En torno a ecosistemas ecológicos transfronterizos
- En torno a cuencas hidrográficas transfronterizas
- En torno a proyectos estratégicos binacionales

Un ejemplo de Sistema Territorial Transfronterizo en torno a territorios con alto grado de funcionabilidad e interdependencia lo constituyen en la ZIF Ecuador-Perú, los cantones fronterizos de Huaquillas y Arenillas (El Oro – Ecuador) y la Provincia de Zarumilla (Tumbes – Perú). Estos ámbitos

territoriales mantienen una gran dinámica tanto transnacional como transfronteriza, tanto en el ámbito comercial como social, lo que ha generado una gran interdependencia entre ellos, considerando además el hecho de que cuentan con dos ciudades fronterizas que se conturban en el límite internacional de ambos países, estas son las ciudades de Huaquillas y Aguas Verdes/Zarumilla, y la presencia en sus territorios de uno de los Ejes Binacional de Interconexión Vial más importantes, el Guayaquil – Piura. Aquello mereció en 2010, de parte de los gobiernos centrales de ambos países y el Plan Binacional, la formulación del Estudio: Apoyo a la Integración Urbano – Regional de las zonas fronterizas del Eje Vial N° 1, que básicamente fue una propuesta de ordenamiento territorial, que está aún por implementar o actualizar.

Gráfico N° 39: Ejemplo de conformación de un Sistema Territorial Transfronterizo en torno a territorios con alto grado de funcionalidad o interdependencia:

Provincia de Zarumilla (Perú) – Cantones de Huaquillas y Arenillas (Ecuador)



Elaboración: Plan Binacional – PROMCAD/INICAM, 2009

Otros ejemplos de Sistemas Territoriales Transfronterizos, que pueden conformarse entre ámbitos locales contiguos de ambos países, son los que se vinculan en torno a Ejes Viales de Interconexión entre ambos países, sean estos terrestres, fluviales o multimodales. Sin embargo hay que considerar el hecho de que por lo general las organizaciones político – administrativas del

Perú son mucho más grandes que las del Ecuador, en ese caso valdría la pena plantear conjuntamente cuales ámbitos territorial fronterizos locales deberían incluirse en el Sistema Transfronterizo a integrar. En el caso que se considere incluir solo las parroquias o distritos limítrofes, será necesario que los cantones ecuatorianos y las provincias peruanas a los que pertenecen tales parroquias o distritos respectivamente, sean las que dirijan tales procesos, por tratarse de que estos son niveles mayores que con incidencia directa en los mismos, además de tener las competencias sobre usos y ocupación del suelo. Esto sin dejar de lado en ningún momento la articulación con la planificación nacional y binacional.

A manera de ejemplo se puede priorizar la conformación de sistemas territoriales transfronterizos entre cantones ecuatorianos y provincias peruanas, en torno a los Ejes de Interconexión Vial que se muestran en el siguiente cuadro:

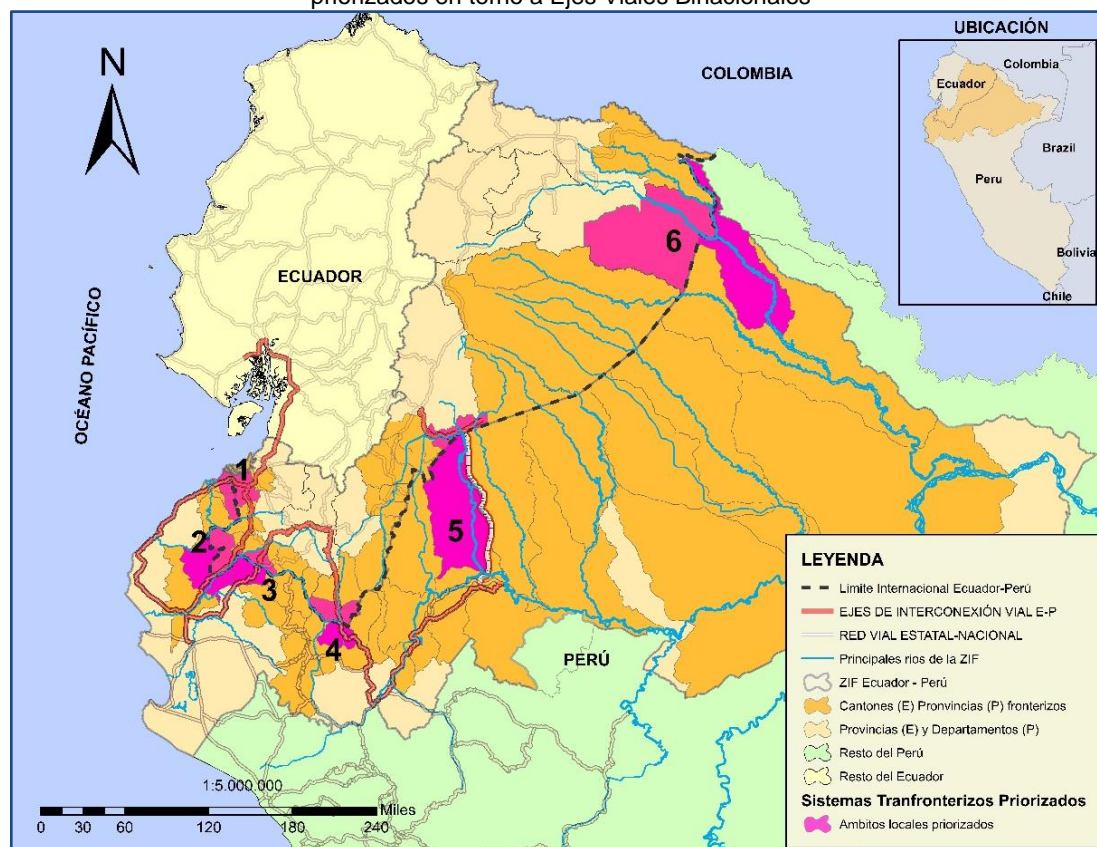
Cuadro N° 30: Ejemplo de propuestas de conformación de Sistemas Territoriales Transfronterizos en torno a Ejes Viales Binacionales

N°	EJES DE INTERCONEXIÓN VIAL	CANTONES FRONTERIZOS DEL ECUADOR (Se consideran todas las parroquias)	PROVINCIAS FRONTERIZAS (Se consideran solo los distritos fronterizos)
1	Eje Vial N° 1: <b>Guayaquil - Piura</b>	Huaquillas Arenillas (EL ORO)	Zarumilla (TUMBES)
2	Eje Vial N° 2: <b>Arenillas - Sullana</b>	Zapotillo (LOJA)	Sullana (PIURA)
3	Eje Vial N° 3: <b>Loja - Sullana</b>	Macara (EL ORO)	Ayabaca (PIURA)
4	Eje Vial N° 4: <b>Loja - Saramiriza</b>	Chinchi (ZAMORA CHINCHIPE)	San Ignacio (CAJAMARCA)
5	Eje Vial N° 5: <b>Méndez – Saramiriza (Multimodal)</b>	Tiwinza (MORONA SANTIAGO)	Condorcanqui (AMAZONAS)
6	Eje Manta – Manabí <b>(Multimodal)</b>	Aguarico (ORELLANA)	Loreto (LORETO)

Fuente: PBDRF E-P: Capítulo Ecuador (2014)  
Elaboración: propia



Gráfico N° 40: Ejemplo de propuestas de conformación de Sistemas Territoriales Transfronterizos priorizados en torno a Ejes Viales Binacionales



Fuente: PBDRF E-P: Capítulo Ecuador (2014)  
Elaboración: propia

#### 4.1.2 Sobre la Articulación de los Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial Transfronterizos a la Planificación Nacional y Binacional de la ZIF

Los Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial Transfronterizos, deberán articularse a otros instrumentos de planificación binacionales, nacionales o sub-nacionales relacionados con el desarrollo y el ordenamiento territorial, que incidan en el ámbito de estudio.

##### a) A nivel binacional:

Deberán articularse al Plan de Desarrollo de la ZIF E-P y a la Estrategia o Plan Territorial de la misma. Al respecto cabe mencionar que en la actualidad



se encuentra en proceso de formulación la nueva propuesta Desarrollo Binacional para la ZIF (PBRF E-P, 2014).

#### **b) A nivel nacional:**

Considerando que Perú y Ecuador presentan instrumentos diferentes de planificación, la articulación deberá darse de la siguiente manera:

- En el caso del Ecuador: Deberán articularse al Plan Nacional de Desarrollo (PNBV) y a la Estrategia Territorial Nacional (ETN); así como al Plan Nacional de Desarrollo Fronterizo y a su respectiva Estrategia Territorial Fronteriza (por elaborar)
- En el caso del Perú: Deberán articularse al Plan Nacional de Desarrollo (Plan Bicentenario) y al Plan Territorial Nacional (Por elaborar).

#### **c) A nivel nacional fronterizo**

- En el caso del Ecuador: Deberán articularse al Plan Nacional de Desarrollo Fronterizo y a su respectiva Estrategia Territorial Fronteriza (por elaborar)
- En el caso del Perú: Deberán articularse al Plan Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza y a su propuesta de Ordenamiento Territorial Nacional Fronterizo (Desarrollados por el Ministerio del Exterior en el marco de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza del Perú (2001).

#### **d) A nivel Sub-nacional intermedio**

- En el caso del Ecuador: Deberán articularse a los PDyOT de sus respectivas provincias y regiones
- En el caso del Perú: Deberán articularse a los Planes de Desarrollo Concertado y Planes de Ordenamiento Territorial de sus respectivas regiones.

### e) A nivel Sub-nacional local

- En el caso del Ecuador: Deberán articularse a los PDyOT de sus respectivos cantones y parroquias
- En el caso del Perú: Deberán articularse a los Planes de Desarrollo Concertado y Planes de Acondicionamiento Territorial de sus respectivas Provincias y Distritos.

Así mismo los PBOT-T deberán vincularse a las planificaciones sectoriales de sus respectivos países, estableciendo una adecuada articulación horizontal.

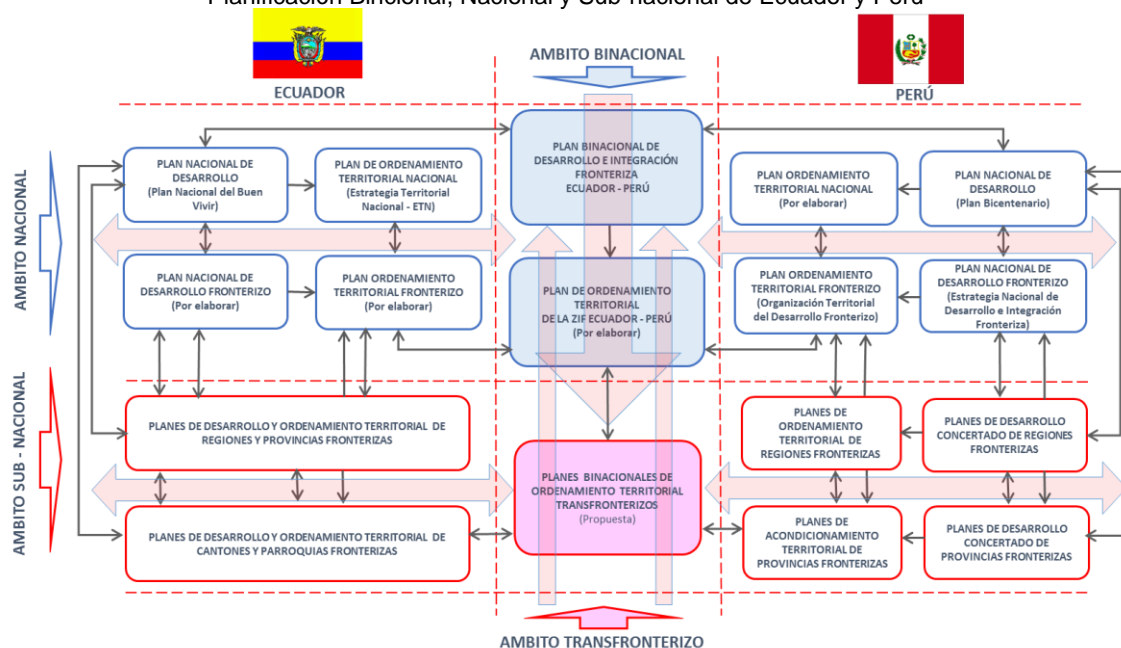
En cuanto a la articulación vertical entre los diferentes niveles, se pretende que los PBOT-T presentes un doble enfoque: de arriba a abajo (Top-down) y de abajo a arriba (Bottom – Up), por las siguientes razones:

- Al ser planes binacionales contarán en todo momento con la participación y/o acompañamiento de sus respectivos gobiernos nacionales, así como de las acciones de cooperación binacional que en el marco de sus relaciones bilaterales hayan establecido para apoyar tales iniciativas de desarrollo y fortalecimiento institucional local en la ZIF.
- Al ser a planes transfronterizos serán promovidos por los gobiernos locales fronterizos de cada país, y se apoyarán en el conjunto de acciones de cooperación transfronteriza que tales niveles de gobierno establezcan para trabajar de manera planificada en la superación conjunta de sus problemas comunes.
- Así mismo, como algunos de los instrumentos nacionales y binacionales relacionados con el desarrollo y ordenamiento territorial de las regiones fronterizas de cada país o de su ZIF común, aún no han sido formuladas, los PBOT-T, ayudarán a suministrar las

experiencias y criterios necesarios para poder formularlos incluyendo el enfoque de fronterizo y transfronterizo.

A continuación se grafican las articulaciones antes señaladas:

Gráfico N° 41: Articulación de los Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial Transfronterizo con la Planificación Binacional, Nacional y Sub-nacional de Ecuador y Perú



Fuente y elaboración: Propia

#### 4.1.3 Sobre la armonización de sistemas de medición e indicadores

Este es uno de los aspectos que más dificultades pueden presentar a la hora de tratar de recoger, analizar y comparar indicadores que nos permitan dar una lectura de que es lo que sucede en el territorio

#### 4.2 Propuesta de Lineamientos Metodológicos

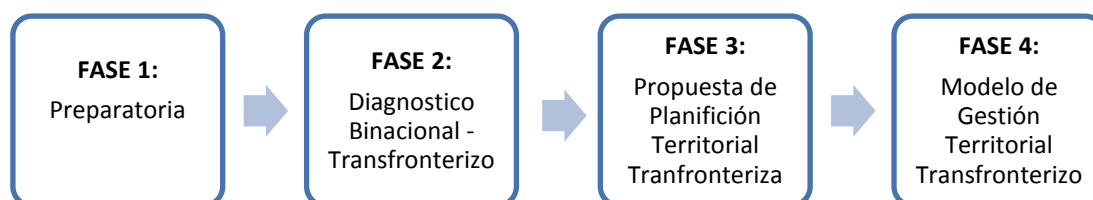
En primer lugar, se tiene que remarcar el hecho de que la presente propuesta no constituye una guía metodológica en sí, sino más consiste en una serie de lineamientos metodológicos que pueden muy bien orientar la formulación de PBOT-T, o contribuir a la formulación de metodologías de

ordenamiento territorial para la ZIF Ecuador – Perú, elaboradas de forma conjunta entre las entidades rectoras correspondientes de cada país.

Habiendo señalado lo anterior, y tomando como base las propuestas metodológicas de Gómez Orea para la formulación de planes de ordenamiento territorial, las mismas que han sido recogidas en las metodologías para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT) en el caso de Ecuador y la formulación de los Planes de Acondicionamiento Territorial (PAT) en el caso de Perú, estas últimas llevadas a cabo por los gobiernos locales provinciales de dicho país. La presente propuesta busca armonizar tales metodologías, incorporando algunas especificidades necesarias para los territorios fronterizos, considerando en su formulación tanto las consideraciones binacionales como transfronterizas, permitiendo obtener articulación integral con el resto de instrumentos de planificación para el desarrollo y/u ordenamiento territorial que llevan a cabo ambos países, promoviendo además una adecuada gobernanza transfronteriza multinivel.

Así, la propuesta metodológica para la formulación de PBOT-T sugiere las siguientes fases: Fase preparatoria, Fase de Diagnostico Binacional – Transfronterizo, Fase de Propuesta de Planificación Territorial Transfronteriza y Fase de propuesta de Modelo de Gestión Territorial Transfronterizo.

Gráfico N° 42: Fases para la formulación de Planes Transfronterizos de Ordenamiento Territorial



Fuente y elaboración: Propia

#### **4.2.1 Fase I: Preparatoria**

En esta parte se ha de considerar todos aquellos aspectos que sustenten la formulación conjunta del Plan Binacional de Ordenamiento Territorial transfronterizo u otro instrumento de planificación territorial similar, de parte de los gobiernos locales a integrar y de parte de los demás niveles de gobierno que incidan en dicho territorial, incluyendo a los gobiernos nacionales.

##### **a) Antecedentes del Plan**

Descripción de los antecedentes nacionales, binacionales, fronterizos y transfronterizos, e institucionales nacionales y locales, que determinaron la necesidad de desarrollar de forma conjunta la formulación del Plan Binacional de ordenamiento territorial Transfronterizo. Mediante la realización de un resumen del proceso de desarrollo e integración fronteriza y del proceso binacional de ordenamiento territorial (si existiera previamente alguno) que permitió la formulación de dicho Plan (u otro instrumento de planificación territorial similar).

##### **b) Descripción del Instrumento de Ordenamiento Territorial Transfronterizo**

Consiste en un relato general del tipo y características del instrumento de planificación propuesto para llevar a cabo el proceso binacional de ordenamiento territorial transfronterizo, y como este encaja, se articula o complementa con la planificación local y nacional de cada país, considerando también la planificación binacional existente para la ZIF, así como de los programas y proyectos que esta desarrollara e impulsara.

##### **c) Objetivos**

Se describen los objetivos generales y específicos que se desean alcanzar con la elaboración del Plan Binacional de ordenamiento territorial transfronterizo a desarrollar (u otro similar). En base a los objetivos del proceso de desarrollo e integración fronteriza y del proceso binacional de ordenamiento

territorial que se busque impulsar. En concordancia con los objetivos locales, nacionales y binacionales propuestos por los demás niveles de gobierno para la ZIF.

#### **d) Marco conceptual**

Este se refiere a los aspectos teóricos sobre los cuales se basará la formulación del Plan, concernientes a temas relacionados con fronteras, desarrollo e integración fronteriza y ordenamiento territorial; que sirvan de base para la formulación del Plan Binacional de Ordenamiento Territorial Transfronterizo. Dependerá del equipo formulador del Plan y deberá tomar en cuenta (en caso de existir), los estudios o acuerdos sobre el manejo de conceptos y metodologías que ambos países hayan desarrollado con tal fin.

#### **e) Ámbito Territorial del Plan**

Comprende la determinación de la extensión territorial fronteriza binacional a abarcar, sobre la cual se llevara a cabo el Plan Binacional de Ordenamiento Territorial Transfronterizo. Estará compuesta por cada una de las unidades u organizaciones político administrativas fronterizas locales de cada país a integrar; que dará como resultado el “Sistema Territorial Transfronterizo”, el mismo que deberá enmarcarse dentro de un contexto regional - binacional específico de la ZIF.

#### **f) Fuentes referenciales del Estudio**

Se refiere al inventario y análisis del marco legal, político y técnico, tanto nacional, local (de existir) en temas de descentralización, desarrollo, planificación, gestión territorial, urbana y ambiental de ambos países, así como de aquellos de alcance binacional y transfronterizo en la ZIF, en caso de existir. También se deberán analizar los distintos instrumentos de planificación territorial binacionales, nacionales y locales en cada lado de la frontera. Así como de los planes, programas y proyectos binacionales, nacionales y locales,

encaminados al desarrollo fronterizo nacional y al desarrollo e integración fronteriza. Todo lo anterior forma parte de los insumos necesarios para la introducción de las consideraciones transnacionales y transfronterizas para el ordenamiento territorial de la ZIF. Algunas de las fuentes referenciales se presentan en los siguientes cuadros:

Cuadro N° 31: Principales fuentes referenciales jurídico – político nacionales y sub-nacionales de Ecuador y Perú

Tipo	Binacional - Transfronterizo
Jurídico-políticos e Instrumentos Binacionales	Acuerdo Amplio Ecuatoriano Peruano
	Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza
	Demás acuerdos, mecanismos e instrumentos binacionales con incidencia en la ZIF
Jurídico-políticos e Instrumentos Transfronterizos	Acuerdos y políticas Transfronterizas para el desarrollo territorial conjunto entre gobiernos locales de ambos países (en caso que los hubiera)
	Planes de desarrollo y/u ordenamiento territorial transfronterizas previas en el área de estudio (en caso que los hubiera)
	Demás acuerdos, mecanismos e instrumentos transfronterizos en el ámbito de estudio

Elaboración: Propia

Cuadro N° 32: Principales fuentes referenciales jurídico – político nacionales y sub-nacionales de Ecuador y Perú

Tipo	Perú	Ecuador
Jurídico – Políticos Nacionales	Constitución Política del Perú (1993)	Constitución Política del Ecuador (2008)
	Ley de Bases de la Descentralización N° 27783	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD
	Ley de Gobiernos Regionales N° 27867	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
	Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972	Ley de Gestión Ambiental
	Ley General del Ambiente N° 28611	Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones
	Decreto Legislativo N° 1013 de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente	Ley Forestal, de Áreas Naturales y Vida Silvestre
	Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental N° 28245	Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua
	El Marco Legal de la Sostenibilidad en el Perú	Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria
	Ley N° 27792 de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Codificación a la Ley de Desarrollo Agrario



	Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Ley de Minería
	Decreto Ministerial N° 026 – MINAM: lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial	Codificación a la Ley de tierras Baldías y Colonización
	Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Ley de Caminos
	Acuerdo Nacional	Lineamiento y Directrices para la Planificación y Ordenamiento Territorial
Jurídico - Político Sub-nacionales	Marcos Jurídicos Regionales	Marcos Jurídicos y Políticas Provinciales
	Normas Jurídicas Provinciales - Distritales	Marcos Jurídicos y Políticas Cantonales - Parroquiales
	Políticas Regionales	Políticas Regionales - Provinciales
	Políticas Provinciales - Distritales	Políticas Cantonales - Parroquiales

Fuente: Senplades, Minam, MVCS y demás entidades en ambos países

Elaboración: Propia

Cuadro N° 33: Principales fuentes referenciales técnicos e instrumentales de planificación nacionales y sub-nacionales de Ecuador y Perú

Tipo	Perú	Ecuador
Marcos Técnicos y Fuentes Estadísticas Nacionales	Metodologías Nacionales para la formulación de Planes de Desarrollo Concertado (CEPLAN)	Metodologías Nacionales para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (Senplades)
	Metodologías Nacionales para la formulación de instrumentos de planificación para el ordenamiento territorial (MINAM)	
	Metodologías Nacionales para la formulación de instrumentos de planificación para el Acondicionamiento Territorial (MVCS)	
	Censos Nacionales de Población y Vivienda del Perú (INEI)	Censos Nacionales de Población y Vivienda del Ecuador (INEC)
	Censos Nacionales Económico del Perú (INEI)	Censos Nacional Económico del Ecuador (INEC)
	Censos Nacionales Agropecuario del Perú (INEI)	Censo Nacionales Agropecuario del Ecuador (INEC)
	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo - ENEMDU (INEI)	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo – ENEMDU (INEC)
Instrumentos Nacionales de Planificación	Plan Bicentenario. Perú al 2021 (CEPLAN)	Plan Nacional del Buen Vivir (Senplades)
	Esquema de Ordenamiento Territorial Nacional del Perú al Año 2021 (CEPLAN)	Estrategia Territorial Nacional (Senplades)
	Estrategia Nacional de Desarrollo Fronterizo (MRE)	-
	Planes Sectoriales Ministeriales	Planes Sectoriales Ministeriales
Instrumentos Sub-Nacionales de Planificación	Zonificación Ecológica Económica (Gobiernos Regionales)	Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (GAD, regionales, provinciales, cantonales y parroquiales)
	Planes de Ordenamiento Territorial (Gobiernos Regionales)	
	Planes de Acondicionamiento Territorial (Municipalidades Provinciales)	

	Planes de Desarrollo Concertado (ámbitos Regional y local)	
	Planes de Desarrollo Urbano (Municipalidades provinciales)	Planes de Desarrollo Urbano (Municipalidades cantonales)
	Plan Maestro Ambiental (MINAM)	Planes de Gestión Ambiental (MAE)
	-	Pla de Intervención Territorial Integral (PITI)

Fuente: Senplades, Minam, MVCS y demas entidades en ambos paises  
Elaboración: Propia

Con respecto a la información censal de cada país, se propone que se trabaje con proyecciones de los datos a una misma fecha, en la manera que esto sea posible, esto considerando el hecho de que cada país levanta su información censal en diferentes años. Por ejemplo, si el último Censo Nacional de Ecuador fue en 2010 y el último Censo Nacional de Perú se llevó a cabo en 2007, se deben trabajar con las proyecciones oficiales de tales datos al año en que se formula el plan, así como al año horizonte del mismo.

#### **g) Descripción de la Metodología a emplear en la formulación del Plan**

La descripción de la metodología a emplear, debe señalar como estará estructurado el Plan Binacional de Ordenamiento Territorial Transfronterizo, describiendo cada fase y componentes, su finalidad y las actividades a llevar a cabo para la formulación de cada una de ellas.

Así mismo se deberá indicar como se realizara el proceso de consulta en cada uno de los territorios fronterizos a integrar, a través de la planificación transfronteriza, así como la validación del Plan. Tanto de parte de las respectivas autoridades, instituciones, del ámbito fronterizo en cada de sus etapas, y contando siempre con la participación de los actores locales y ciudadanía fronteriza en general de ambos países.

#### **4.2.2 Fase 2: Diagnostico Territorial Transfronterizo**

Los tipos y nombres de los componentes que se emplearan para el diagnóstico del Sistema Territorial Transfronterizo, tomanan como base los propuestos por la Senplades en Ecuador, ya que estos son muy similares a los



que presenta el MVCS del Perú, en la elaboración de los Planes de Acondicionamiento Territorial, que se llevan a cabo en los ámbitos locales fronterizos de dicho país, así como la del MINAN en lo concerniente a la escala regional. Considerando además el hecho de que la Senplades elabora una propuesta mucho más abarcativa, que bien podría explicar con mayor facilidad las características de un Sistema Territorial mucho más complejo, como lo es el Sistema Territorial Transfronterizo. Aunque tanto en Ecuador como en Perú, como se ha mencionado anteriormente, tanto las propuestas de la Senplades como la del MVCS y el MINAM, han tenido gran influencia de las propuesta metodológicas para el análisis y diagnóstico del Sistema Territorial que hiciera Gómez Orea.

Así, esta parte comprende el diagnóstico integrado por componentes de las unidades u organizaciones político - administrativas que forman parte del Sistema Territorial Transfronterizo. Tiene como finalidad identificar los procesos, desequilibrios y potencialidades del ámbito de fronterizo integrado, a través del análisis de los distintos componentes que forman parte de Sistema Territorial Transfronterizo. Esto como se ha dicho anteriormente, de acuerdo a lo que plantea la Senplades en cuanto a la denominación y análisis de los componentes, estos son: el sociocultural, económico, ambiental, asentamientos humanos, Movilidad, Energético y Conectividad (canales de relación) y político institucional, todos ellos de forma integrada. Con la finalidad de comprender y explicar mejor las dinámicas o fenómenos que se dan en los territorios de frontera, se propone su realización en dos niveles: un primer análisis general del nivel binacional e intermedio (regional en el Perú y provincial en Ecuador) integrado, con la finalidad de tener una idea del contexto territorial binacional del ámbito regional del Plan, y un nivel propiamente enfocado al Sistema Territorial Transfronterizo, que caracterice el Sistema Territorial Transfronterizo propiamente, de los cuales se desprenderá lo que se denominara como Diagnóstico de Síntesis Territorial Transfronteriza, que equivaldría a decir un resumen integrado de las principales características del ámbito de Estudio y sus relaciones con sus niveles superiores.

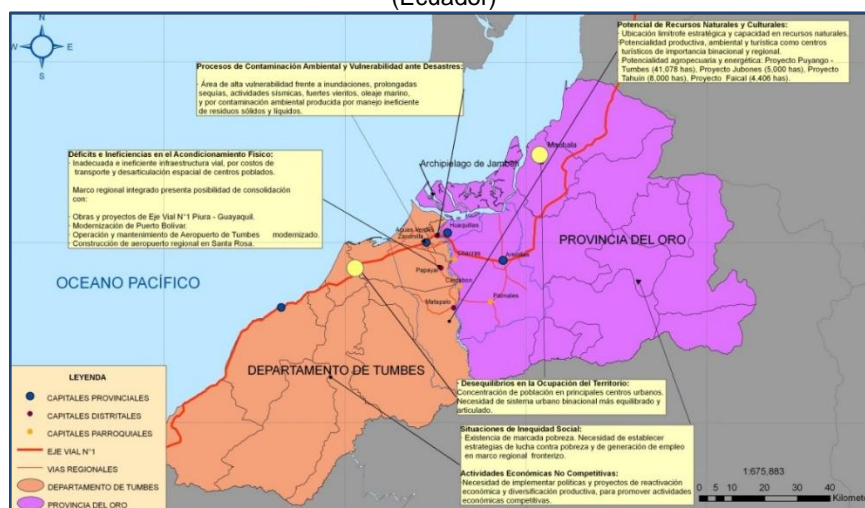
Los dos niveles de análisis antes mencionados se describen con más detalle a continuación:

#### **A. Caracterización Binacional e Inter-Regional frontera del ámbito de estudio**

Comprende un análisis integrado de los aspectos nacionales y regionales (regional/provincial en Ecuador y regional en Perú) más relevantes de cada país, en el cual se enmarca el sistema territorial transfronterizo motivo de estudio. Comprende un análisis general de los aspectos regionales económicos (agropecuario, pesquero, industria, minero – energético, turístico, etc., socio culturales (indicadores de educación, salud, vivienda y servicios básicos, identidad cultural, niveles de pobreza, etc.), ambientales (recursos naturales, reservas de biosfera, etc.), así como de las distintas dinámicas binacionales y regionales que se dan entre ambos países en este nivel, así como también de otros aspectos de marcada relevancia que permitan caracterizar de mejor manera el sistema territorial transfronterizo, desde su relación con sus propios países y dinámicas transnacionales.

Un ejemplo del análisis Binacional – Regional integrado, fue el que elaboro el Estudio: Apoyo a la Integración Urbano- Regional de las zonas fronterizas del Eje Vial N° 1: Piura – Guayaquil. Dicho tuvo como sistema territorial trasfronterizo el conformado por los cantones de Arenillas y Huaquillas en Ecuador y la provincia de Zarumilla en Perú. De tal manera que el estudio binacional regional busco en dicho caso, realizar una caracterización general de la Provincia de El Oro a la que pertenecen los cantones de Arenilla y Huaquillas y el Departamentos de Tumbes al que pertenece la provincia de Zarumilla, todo esto de forma integrada.

Gráfico N° 43: Ejemplo: Diagnostico del ambito binacional - regional Integrado Tumbes (Perú) – Provincial de El Oro (Ecuador), del Sistema Territorial Transfronterizo Zarumilla (Perú) – Huaquillas/Arenillas (Ecuador)



Entre las principales dinámicas Binacionales – Regionales a analizar en este nivel se propone:

- Análisis Económico Nacional – Regional Integrado (Ecuador y Perú) y caracterización de las dinámicas económicas transnacionales e inter-regionales binacionales.
- Análisis Socio Cultural Regional Integrado (Ecuador y Perú) y caracterización de las dinámicas socio-culturales transnacionales e inter-regionales binacionales.
- Análisis Biofísico Regional Integrado (Ecuador y Perú) y caracterización de las dinámicas Biofísicas transnacionales e inter-regionales binacionales.
- Análisis de Movilidad, Energético y Conectividad Regional – Nacional y Transnacional
- Análisis Regional-Nacional y Transnacional de Asentamientos Humanos

Los aspectos y dinámicas que contendrá el análisis de los mismos, se especifican en los siguientes cuadros:

Cuadro N° 34: Caracterización Económica Binacional – Regional Integrada

Componente Económico Nacional – Regional y Binacional – Inter-regional del área de Estudio		
Perú	Ecuador	Binacional
Sector Agropecuario Nacional - Regional	Sector Agropecuario Nacional Provincial/Regional	Dinámica Agropecuaria Transnacional - Inter-regional
Sector Pesquero Nacional - Regional	Sector Pesquero Nacional Provincial/Regional	Dinámica Comercial de Productos Hidrobiológicos Transnacional - Inter-regional
Sector Industria Nacional - Regional	Sector Industria Nacional Provincial/Regional	Dinámica Industrial Transnacional - Inter-regional
Sector Minero – Energético Nacional - Regional	Sector Minero – Energético Nacional Provincial/Regional	Dinámica Energética Transnacional - Inter-regional
Sector Turismo Nacional - Regional	Sector Turismo Nacional Provincial/Regional	Dinámica Turística Transnacional - Inter-regional

Fuente y Elaboración: Propia

Cuadro N° 35: Caracterización Socio - Cultural Binacional – Regional Integrada

Componente Socio-Cultural Inter-regional del área de Estudio		
Perú	Ecuador	Binacional
Indicadores Regionales de Educación	Indicadores Provinciales de Educación	Prestación Inter-regional /Transnacional de servicios educativos
Indicadores Regionales de Salud	Indicadores Provinciales de Salud	Prestación Inter-regional /Transnacional de servicios de salud
Indicadores Regionales de Servicios Básicos	Indicadores Provinciales de Servicios Básicos	Prestación Inter-regional/Transnacional de servicios básicos (en caso de existir)
Identidad Cultural Regional	Identidad Cultural Provincial-Regional	Intercambio Cultural Inter-regional/Transnacional
Niveles Regionales de pobreza	Niveles Regionales de pobreza	Redes Inter-regionales de pobreza (en caso de existir)
Patrimonio Cultural Regional	Patrimonio Cultural Regional	Patrimonio cultural binacional

Fuente y Elaboración: Propia

Cuadro N° 36: Caracterización Biofísica Binacional – Regional Integrada

Componente Biofísico Binacional-Inter-regional		
Perú	Ecuador	Binacional
Reservas Naturales Nacionales	Reservas Naturales Nacionales	Áreas Naturales Transnacionales
Ecosistemas Naturales Regionales	Ecosistemas Naturales Regionales	Corredores de Biodiversidad Regional
Cuencas Hidrográficas	Cuencas Hidrográficas	Cuencas Hidrográficas Transnacionales
Procesos Regionales de Contaminación Ambiental	Procesos de Contaminación Ambiental	Procesos Transnacionales de Contaminación Ambiental
Potencial de recursos Naturales	Potencial de recursos Naturales	Potencial compartido de recurso naturales
Riesgos Naturales Regionales Fronterizos	Riesgos Naturales Provinciales/Regionales Fronterizos	Riesgos Naturales Binacionales

Paisaje Natural Regional Fronterizo	Paisaje Natural Provincial Fronterizo	Paisaje Natural Inter-regional
-------------------------------------	---------------------------------------	--------------------------------

Fuente y Elaboración: Propia

Cuadro N° 37: Caracterización de Movilidad, Energética y Conectividad Binacional – Regional Integrada

Componente Movilidad, Energético y Conectividad Inter-regional del área de Estudio		
Perú	Ecuador	Binacional
Red Vial Nacional - Regional	Red Vial Nacional - Provincial	Ejes de Interconexión Vial Binacional
Infraestructura Eléctrica Regional	Infraestructura Eléctrica Provincial	Red de Interconexión eléctrica Binacional
Cuencas Hidrográficas	Cuencas Hidrográficas	Cuencas Hidrográficas Transnacionales
Procesos Regionales de Contaminación Ambiental	Procesos de Contaminación Ambiental	Procesos Transnacionales de Contaminación Ambiental
Potencial de recursos Naturales	Potencial de recursos Naturales	Potencial compartido de recurso naturales
Transporte de Carga y Pasajeros	Transporte de Carga y Pasajeros	Transporte Transnacional de carga y pasajeros
Infraestructura y Servicios de Telecomunicaciones Regionales	Infraestructura y Servicios de Telecomunicaciones Provinciales	Servicios Transnacionales de Telecomunicaciones (Roaming Transnacional, etc.)

Fuente y Elaboración: Propia

Cuadro N° 38: Caracterización de Asentamiento Humanos Binacional – Regional Integrada

Componente de Asentamientos Humanos Inter-regional del área de Estudio		
Perú	Ecuador	Binacional
Sistema de Centros Poblados Mayores	Sistema de Centros Poblados Mayores	Nivel de interdependencia entre centros poblados regionales de ambos países
Uso y ocupación actual de suelo regional	Uso y ocupación actual del suelo provincial	Nivel de interdependencia entre los usos y ocupación a nivel regional entre ambos países.

Fuente y Elaboración: Propia

## B. Caracterización por Componentes del Sistema Territorial Transfronterizo

El Diagnostico situacional Fronterizo integrado tiene la finalidad de identificar los procesos, desequilibrios y potencialidades del Sistema Territorial Transfronterizo, a través de un análisis y diagnóstico conjunto de sus territorios, que permita establecer además de las características territoriales individuales y sus relaciones con intra -nacionales, aquellas dinámicas transfronterizas que se dan en el ámbito de estudio integrado. De tal manera que se pueda



identificar la “situación de frontera” que presentan dichos territorios, reconociendo y midiendo el grado de interdependencia que existe entre ellos.

De esta manera se analiza de forma más detallada que en el análisis binacional-inter-regional, los componentes: Biofísico, Socio-cultural, Económico, Asentamientos Humanos, Movilidad Energía y Conectividad; y Políticos Institucional integrados. En los cuadros siguientes se establecen algunos de los aspectos relacionados a cada componente:

Cuadro N° 39: Caracterización Económica Binacional – Regional Integrado

Componente Económico Transfronterizo		
Perú	Ecuador	Binacional
Agropecuario Provincial - Distrital	Agropecuario Cantonal - Parroquial	Dinámica Agropecuaria Transfronteriza
Pesquero Provincial - Distrital	Pesquero Cantonal - Parroquial	Dinámica Comercial Transfronteriza de Productos Hidrobiológicos
Industria Provincial - Distrital	Industria Cantonal - Parroquial	Competitividad y/o Complementariedad Industrial Transfronteriza
Comercio Provincial - Distrital	Comercio Cantonal - Parroquial	Intercambio Comercial Transfronterizo
Eléctrico Provincial- Distrital	Eléctrico Cantonal - Parroquial	Interconexión Eléctrica Vecinal Transfronteriza
Laboral Provincial - Distrital	Laboral Cantonal - Parroquial	Dinámica Laboral Transfronteriza

Fuente y Elaboración: Propia

Cuadro N° 40: Caracterización Socio-Cultural Transfronterizo

Componente Socio – Cultural Transfronterizo		
Perú	Ecuador	Binacional
Población Provincial - Distrital	Población Cantonal - Parroquial	Dinámica Poblacional Transfronteriza
Indicadores de Educación Provincial - Distrital	Indicadores de Educación Cantonal - Parroquial	Prestación de Servicios Educativos Transfronterizos
Indicadores de Salud Provincial - Distrital	Indicadores de Salud Cantonal - Parroquial	Prestación de Servicios de Salud Transfronterizos
Indicadores de Servicios Básicos Provincial - Distrital	Indicadores de Servicios Básicos Cantonal - Parroquial	Prestación de Servicios Básicos Transfronterizos
Identidad Cultural Provincial - Distrital - Fronteriza	Identidad Cultural Cantonal - Parroquial - Fronteriza	Intercambio Cultural e Identidad frontera
Niveles de Pobreza Provincial - Distrital Fronteriza	Niveles de Pobreza Cantonal - Parroquial Fronteriza	Redes Transfronterizas de pobreza

Patrimonio Cultural Fronterizo	Patrimonio Cultural fronterizo	Patrimonio cultural Transfronterizo
--------------------------------	--------------------------------	-------------------------------------

Fuente y Elaboración: Propia

Cuadro N° 41: Caracterización Biofísico Transfronterizo

Componente Biofísico Transfronterizo		
Perú	Ecuador	Binacional
Reservas Naturales Nacionales	Reservas Naturales Nacionales	Áreas Naturales Transfronterizas
Ecosistemas Naturales Fronterizos	Ecosistemas Naturales Fronterizos	Corredores de Biodiversidad Transfronterizos
Cuencas Hidrográficas Fronterizas	Cuencas Hidrográficas Fronterizas	Cuencas Hidrográficas Transfronterizas
Procesos de Contaminación Ambiental Fronteriza	Procesos de Contaminación Ambiental Fronteriza	Procesos de Contaminación Ambiental Transfronterizos
Potencial de recursos Naturales Fronterizos	Potencial de recursos Naturales Fronterizos	Potencial de recurso naturales Transfronterizos

Fuente y Elaboración: Propia

Cuadro N° 42: Caracterización de la Movilidad, Energía y Conectividad Transfronteriza

Componente de Movilidad, Energía y Conectividad Transfronterizo		
Perú	Ecuador	Binacional
Red Vecinal de Transporte	Red Local de Transporte	Interconexión Vial Transfronteriza Formal e Informal
Infraestructura Eléctrica Local Fronteriza	Infraestructura Eléctrica Local Fronteriza	Interconexión Eléctrica Vecinal Transfronteriza
Transporte de Carga y Pasajeros Cantonal-Parroquial	Transporte de Carga y Pasajeros Provincial- Distrital	Servicios y unidades de transporte de carga y pasajeros Transfronterizo
Infraestructura y Servicios de Telecomunicaciones	Infraestructura y Servicios de Telecomunicaciones	Roaming Transfronterizo

Fuente y Elaboración: Propia

Cuadro N° 43: Caracterización Político - Institucional Transfronterizo

Componente Político – Institucional Transfronterizo		
Perú	Ecuador	Binacional
Capacidad Municipal para la planificación y gestión territorial	Capacidad Municipal para la planificación y gestión territorial	Capacidad Municipal para la planificación y gestión territorial transfronteriza
Municipalidades Provinciales con Planes de Acondicionamiento Territorial	GAD's Cantonales y Parroquiales con Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial	Planes Territoriales Transfronterizos
Municipalidades Distritales con Planes Urbanos	GAD's Cantonales y Parroquiales con Planes de Desarrollo Urbano	Planes Urbanos Transfronterizos de Ciudades Vecinales Fronterizas Planes Urbanos ciudades fronterizas conurbadas entre Ecuador y Perú
Planes Ambientales Municipales Provinciales Distritales	Planes Ambientales Cantonales - Parroquiales	Planes Ambientales Transfronterizos (de existir)
Políticas y Ordenanzas Municipales sobre Desarrollo e Integración Fronteriza	Políticas y Ordenanzas Municipales sobre Desarrollo e Integración Fronteriza	Convenios u Acuerdos Transfronterizos de cooperación para el desarrollo e integración

Políticas y Ordenanzas Municipales sobre Planificación y Usos y Ocupación del Suelo	Políticas y Ordenanzas Municipales sobre Planificación y Usos y Ocupación del Suelo	Convenios Transfronterizos de cooperación de planificación territorial
---	---	--

Fuente y Elaboración: Propia

Cuadro N° 44: Caracterización Transfronteriza de los Asentamientos Humanos

Componente de Asentamientos Humanos		
Perú	Ecuador	Binacional
Estructura y articulación de los Centros poblados fronterizos	Estructura y articulación de los Centros poblados fronterizos	Nivel interdependencia entre centros poblados fronterizos de ambos países
Funcionalidad y Jerarquía de Centros Poblados Fronterizos	Funcionalidad y Jerarquía de Centros Poblados Fronterizos	Jerarquización Integrada de Centros Poblados fronterizos

Fuente y Elaboración: Propia

### C. Sobre la Síntesis del Diagnostico Territorial Transfronterizo

Se refiere a la síntesis de la información generada a partir del análisis de cada una de las dimensiones del Sistema Territorial Transfronterizo y del contexto nacional y regional integrado de ambos países, enfatizando en las distintas dinámicas transnacionales y transfronterizas que inciden en el territorio y que configuran su “situación de frontera”. De esta manera la Síntesis del Diagnostico Territorial Transfronterizo, aporta información relevante sobre las variables clave o aspectos más importantes que determinan la ocupación del territorio en ambos lados de la frontera; sustentada en las características y dinámicas, biofísicas, sociales, económicas, culturales, funcionales, institucionales y políticas de los territorios fronterizos; estableciendo el conjunto de condiciones favorables y desfavorables en las que se encuentran, así como las debilidades y potencialidades compartidas, que den lugar a la formulación de una propuesta integrada de ordenamiento territorial.

Se pueden distinguir entre sus elementos:

#### a) Diagnostico integrado de las problemáticas territoriales

El diagnostico integrado de los problemas presentes en el sistema territorial transfronterizo, permitirá reconocer las relaciones causa - efecto entre las diferentes dinámicas que inciden en los territorios fronterizos de ambos



países. Algunos de ellos derivados de la propia dinámica local y otras derivadas características inherentes de cada país como estados-nación (políticas económicas nacionales, subsidios, aranceles, etc.).

#### **b) Diagnostico integrado de las potencialidades territoriales**

Nos permitirá distinguir aquellos aspectos legales, técnicos y demás recursos territoriales que favorezcan el desarrollo integrado con base en la cohesión territorial y la cooperación binacional – transfronteriza.

#### **c) El modelo Territorial Transfronterizo**

Consiste en la representación simplificada del sistema territorial transfronterizo, que nos permite describir los principales aspectos y dinámicas binacionales, nacionales, fronterizas y transfronterizos. El modelo deberá incluir la descripción espacial y jerarquía integrada de los asentamientos humanos, las redes nacionales y binacionales de comunicación, actividades predominantes en el territorio, entre otros.

### **4.2.3 Fase III: Propuesta de Planificación Territorial Transfronteriza**

#### **A. Análisis Estratégico FODA Integrado**

Se trata de disponer del conocimiento adquirido en la fase de diagnóstico, a fin de explorar las condiciones actuales y facilitar la identificación de las estrategias y objetivos que permitan emprender el proceso de ordenamiento territorial transfronterizo. Para ello se deberá tomar en cuenta la caracterización interna y externas del ámbito binacional e inter-regional integrado, así como el interno y externas del sistema territorial transfronterizo, a partir de la identificación conjunta de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.

## **B. Prospectiva: Construcción de escenarios**

La prospectiva territorial transfronteriza debe acompañar todo el proceso del estudio, en cada uno de sus fases. Estará vinculada a la participación ciudadana y de los distintos actores tanto públicos como privados, técnicos, expertos o asesores que intervengan en el proceso; tanto en la fase de validación del diagnóstico como, formulación imagen objetivo territorial transfronterizo y la propuesta; para conseguir de esta manera una visión integrada de futuro, que sea sostenible y alcanzable. Para lo cual se recurrirá a exposiciones preliminares, mesas de trabajo y talleres participativos para recoger los aportes e iniciativas de autoridades, funcionarios de instituciones públicas y privadas y de las comunidades fronterizas, a través de un proceso de planificación participativa, que permita desarrollar un proceso prospectivo con relación al diagnóstico situacional integrado, a la construcción de visiones de desarrollo compartidos, y a la identificación de proyectos de inversión para el ordenamiento territorial transfronterizo sostenible.

### **a) Generación de escenarios:**

La metodología prospectiva se elijara de forma conjunta y deberá ser de fácil comprensión para la población fronteriza y sus autoridades. Se propone emplear como base la metodología para la generación de escenarios que plantea Gómez Orea (2008), ya que estas han sido frecuentemente empleadas tanto en Ecuador y Perú, como fuente de referencia. De acuerdo a dicha metodología los escenarios a generar son: tendencial, óptimo y concertado.

Para el escenario tendencial se buscara proyectar una imagen de futuro en la cual no se haya establecido ni llevado a cabo ningún proceso de planificación para el ordenamiento conjunto de tales territorios fronterizos locales que se buscan vincular. Es decir, siguiendo la tendencia actual en donde sus gobiernos locales fronterizos llevan de forma independiente sus instrumentos de planificación para el desarrollo territorial y tienen poca participación decisiva en el proceso de desarrollo e integración fronteriza de la



ZIF E-P. No contando con un instrumento de planificación concertado a su mismo nivel, como si lo tienen sus gobiernos nacionales entre sí. Esto, considerando el hecho de que solo a través de los instrumentos de planificación legalmente establecidos, es como los gobiernos locales de ambos países orientan formalmente su accionar, proponen sus presupuestos, y acceden al financiamiento de sus Estados.

Para la generación del escenario óptimo se proyectara una imagen en donde la visión del plan de propiciar un desarrollo sostenible de forma integrada se haya concretado en su gran mayoría, gracias a un trabajo cooperativo de sus respectivos gobiernos locales fronterizos, en compañía de sus gobiernos nacionales, y el apoyo de sus habitantes. Esto, en el supuesto de que no se produzcan dificultades en el proceso de implementación del Plan, que obstaculicen el logro de los objetivos y metas propuestos (Ejemplo: desentendimiento de los compromisos adquiridos, problemas socio – económicos, políticos, etc.).

Finalmente, el escenario concertado buscara proponer una imagen de futuro en donde se logre consensuar los intereses y expectativas de todos los participantes del proceso. Empezando por los objetivos individuales de desarrollo que presentan los gobiernos locales fronterizos entre sí y entre estos y sus gobiernos nacionales. Considerando el hecho de que el modelo de desarrollo que proponen los gobiernos nacionales para sus zonas o ámbitos fronterizos, no son necesariamente los mismos que buscan alcanzar sus gobiernos sub-nacionales presentes en tales territorios, sobre todo los locales en línea de frontera. En ese sentido, la propuesta del escenario concertado debe considerar el doble enfoque que propone el Plan en sí, es decir considerar los aspectos tanto binacionales, como transfronterizos.

De esta manera se busca que la prospectiva territorial transfronteriza sea participativa, cobrando vital importancia en el proceso por el hecho de que se requiere en todo momento de la intervención y cooperación tanto de los

gobernantes como de la ciudadana de ambos lados de la frontera, para construir el imaginario fronterizo común que permita generar los lazos de integración necesarios para un desarrollo conjunto, el cual es el fin del instrumento de ordenamiento territorial binacional - transfronterizo.

### **C. Construcción de la Visión de Desarrollo Territorial Transfronterizo**

De acuerdo al método prospectivo participativo que se emplee, se construirá la visión integrada de desarrollo territorial transfronterizo, sobre la base del análisis de las convergencias de las visiones territoriales que ya hayan sido propuestas dentro de los instrumentos de planificación territorial que participativamente han elaborado cada uno de los gobiernos locales.

En ese sentido la construcción de la visión integrada de Ordenamiento Territorial, tiene por finalidad crear espacios democráticos de dialogo y reflexión para identificar los principales impactos y oportunidades que podrían generarse del proceso de ordenamiento territorial transfronterizo, para en ese contexto, construir de forma concertada la visión territorial transfronteriza sostenible para el ámbito de estudio, con la participación de la ciudadana y demás actores sociales y políticos de ambos países.

Como se ha dicho la formulación de la visión, deberá guardar coherencia con las visiones locales propuestas en cada uno de los instrumentos de planificación territorial de las unidades u organizaciones político administrativas que componen el sistema territorial transfronterizo. Básicamente se trata de buscar las convergencias entre todas las visiones, para proponer una sola visión integrada.



Cuadro N° 45: Ejemplo: Analisis de convergencias en las visiones locales de desarrollo territorial de los cantones fronterizos de Huaquillas y Arenillas en Ecuador y la provincia de Zarumilla en Perú, del “Estudio Apoyo a la Integración Urbana – Regional de la zona fronteriza del Eje Vial N° 1: Guayaquil Piura

DIMENSIONES TERRITORIALES	TERRITORIOS FRONTERIZOS DE ECUADOR Y PERÚ	DECLARACIONES QUE FORMAN PARTE DE SUS VISIONES DE DESARROLLO FORMULADOS EN SUS PROPIOS INSTRUMENTOS LOCALES DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL
<b>Económica</b>	Zarumilla	“La Provincia de Zarumilla es considerada como generadora de fuentes de riqueza acuícola, agroindustrial, turística y comercial”.
	Huaquillas	“Cantón y ciudad comercial, industrial y agradable al turista. Centro de negociaciones internacionales, vitrina comercial del Ecuador para el mundo”.
	Arenillas	“Somos un cantón con gran desarrollo industrial, agropecuario, eco turístico, comercial, técnico y sostenible”.
<b>Urbanística</b>	Zarumilla	“Es ordenada segura y saludable”.
	Huaquillas	“Ciudad urbanísticamente ordenada, moderna y segura. Integrada binacionalmente”.
	Arenillas	“Una región integrada a la dinámica binacional de manera ordenada y planificada, con infraestructura y servicios de calidad”.
<b>Ambiental</b>	Zarumilla	“Ambientalmente sostenible, que ha disminuido la vulnerabilidad ante los fenómenos naturales en sus distritos y centros poblados”.
	Huaquillas	“Libre de contaminación ambiental”.
	Arenillas	“En un ambiente saludable y seguro”.
<b>Socio-Cultural</b>	Zarumilla	“Ha logrado un desarrollo sociocultural y educativo acorde a los avances tecnológicos, con la participación de la población”.
	Huaquillas	“Con ciudadanos identificados con su cantón y orgullosos de su ciudad”.
	Arenillas	“La población ha fortalecido su nivel educativo, su identidad cultural, sus valores éticos y morales”.
<b>Institucional</b>	Zarumilla	“Autoridades e instituciones integradas binacionalmente, practicando valores morales y sociales”.
	Huaquillas	“Con instituciones equipadas y modernas”.
	Arenillas	“Con instituciones honestas, democráticas y eficientes que aportan el desarrollo del cantón”.

Elaboración: Plan Binacional E-P – PROMCAD/INICAM (2009)

## D. Objetivos Estratégicos

Se refiere a los enunciados que buscan alcanzar los resultados esperados con la implementación del PBOTT, permitiendo así superar de forma conjunta las debilidades y aprovechar las potencialidades identificadas en la fase de diagnóstico. Para alcanzar la visión unificada de ordenamiento territorial sostenible o imagen objetivo, se deben plantear objetivos estratégicos para cada una de las dimensiones que conforman el sistema territorial transfronterizo. Entre algunos de dichos objetivos pueden estar relacionados a temas como:



**a) Objetivos generales del componente biofísico**

- Gestión ambiental transfronteriza

Entre áreas o reservas naturales contiguas de ambos países (Ejemplo: “Gestión y Ordenamiento Territorial de las Reservas de Biosfera del Noroeste del Perú y del Sur del Ecuador”)

- Prevención conjunta de desastres naturales

Para efectos causados por el fenómeno del niño, sequías, inundaciones, etc., con incidencia en desde y hacia cada lado de la frontera.

**b) Objetivos generales del componente económico**

- Desarrollo económico local competitivo,
- Desarrollo económico complementario.

**c) Objetivos generales del componente social**

- Promoción de la equidad social transfronteriza.
- Promoción de la identidad fronteriza.

**d) Objetivos generales del componente de asentamientos humanos**

- Integración de ciudades fronterizas y centros poblados menores en línea de frontera.
- Integración paisajista de centros poblados.

**e) Objetivos generales del componente de movilidad, energía y conectividad**

- Ampliación y mejoramiento de las infraestructuras y servicios de transportes transfronterizos.

- Promoción, ampliación o mejoramiento de los servicios de energía y conectividad transfronterizas.

#### **f) Objetivos generales del componentes político-institucional**

- Modernización de la planificación y gestión territorial
- Inclusión de las consideraciones binacionales (transnacional) y transfronterizo en la formulación de instrumentos de planificación territorial
- Consecución de una Gobernanza transfronteriza multinivel

### **E. Propuesta de Ordenamiento Territorial Transfronterizo**

La propuesta de ordenamiento territorial transfronterizo, constituye una propuesta físico-espacial de uso y ocupación del suelo, de largo plazo para las actividades y dinámicas económicas, socio-culturales, urbanas, ambientales, de transporte y comunicaciones, basada en el reconocimiento de las singularidades y complementariedades de los territorios, de manera que exista el interés político de trabajar cooperativamente en el establecimiento de dichos usos de suelo.

#### **g) Categorías de Ordenación**

Con el objetivo de procurar una adecuada utilización de los recursos naturales, el ambiente y el paisaje; se establecerán las categorías de uso y ocupación del suelo, que permitan la localización funcional de las actividades humanas en el territorio transfronterizo, de acuerdo al concepto de desarrollo territorial sostenible.

#### **h) Modelo de Ordenamiento Territorial Binacional – Transfronterizo**

La propuesta de modelo de desarrollo territorial para el sistema territorial trasfronterizo, de permitir:



- Desarrollo de un esquema productivo integrado, sustentado en las potencialidades vocacionales, naturales, humanas y culturales, de cada lado de la frontera, y orientado al cambio de la matriz productiva, la competitividad y la prestación de servicios eco-sistémicos.
- Redistribución espacial de la población a través de la potenciación de sistemas de asentamientos urbanos y urbanos-rurales, en base a una jerarquización binacional, que permita apoyar las propuestas productivas.
- Articulación de los flujos de producción de bienes y servicios del sistema territorial transfronterizo, al contexto regional/provincial, binacional e internacional, a través de la articulación con ejes nacionales de desarrollo, integrados a los corredores económicos binacionales dinamizadores, como son los Ejes de interconexión vial entre Ecuador y Perú<sup>1</sup>.

## **F. Políticas Transfronterizas**

La finalidad de estas políticas transfronterizas, es definir lineamientos generales para el ordenamiento territorial transfronterizo sostenible, en base al análisis y diagnóstico integrado de la “situación de frontera” (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), visiones, misiones, objetivos estratégicos y modelo de ordenamiento territorial, para el ámbito de estudio integrado. Recogiendo y compatibilizando los modelos, esquemas y/o políticas propuestos por los diferentes estudios y planes realizados por cada Estado; y proporcionando una visión conjunta, sin perder los aspectos específicos y característicos propios de cada uno de los territorios fronterizos.

La propuesta de políticas transfronterizas deberá elaborarse teniendo en cuenta la normativa y políticas vigentes sobre la materia en ambos países, adecuándola a las necesidades de las Municipalidades, o gobiernos locales y a las directrices de las instituciones competentes. Así las políticas

---

<sup>1</sup> Son 5 los Ejes de Interconexión Vial Binacional, entre Ecuador y Perú, que son desarrollados en el marco del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador – Perú.

transfronterizas para el ordenamiento territorial pueden formularse en torno a temas como:

- Áreas de Tratamiento Territorial Transfronterizos
- Integración de asentamientos humanos fronterizos vecinales, urbanos y rurales
- Sectores de Especialización y Usos Vocacionales.
- Ejes de Desarrollo Nacionales y Binacionales
- Lineamientos de Políticas Locales de Ordenamiento Territorial Sostenible.
- Lineamientos de Políticas Territoriales Nacionales.

Con respecto a la integración de asentamientos humanos fronterizos vecinales (en línea de frontera), debe entenderse que las connotaciones de frontera son diferentes en lo urbano y rural. Así las dinámicas transfronterizas entre centros poblados urbanos ubicados en las proximidades de límite fronterizo (cabeceras parroquiales y cantonales en Ecuador y capitales provinciales, distritales y demás centros con categoría de urbanos en Perú) se dan a través de vías de primer orden (que para este caso vendrían a ser los Ejes de Interconexión Vial Ecuador – Perú), o bien a través de vías secundarias. Mientras que en lo rural, se dan a través de vías de tercer orden o vecinales, por donde las dinámicas suelen ser mucho más reducidas, relacionándose sobre todo con el intercambio de productos de primera necesidad, animales, insumos para actividades agropecuarias, prestación de servicios básicos (como electrificación rural transfronteriza), e incluso contrabando. En ese sentido, estudio más profundo al respecto amerita que se lleven a cabo futuros trabajos de investigación.

De forma específica, para el caso de procesos de integración de centros poblados urbanos fronterizos, se recomienda un ordenamiento urbano y paisajista integrado, en base a las siguientes premisas

- Estructurar un Sistema Urbano Transfronterizo que permita establecer una red de centros poblados más equilibrada, con roles y funciones definidos de forma integrada, articulados físicamente y por relaciones de complementariedad económica y social.
- Consolidar el Sistema Vial Transfronterizo en el ámbito de estudio de forma integrada, a fin de garantizar la articulación física y la interrelación de las actividades económicas y sociales de los centros poblados; y contribuyendo de esta manera a la eficiencia funcional y productiva del sistema territorial transfronterizo.
- Recuperar y poner en valor el patrimonio cultural, histórico, monumental, arqueológico, urbanístico, ambiental y paisajístico del ámbito de estudio integrado; a fin de contribuir al fortalecimiento de la identidad local fronteriza y transfronteriza.

## **G. Variables e Indicadores Transfronterizos**

La propuesta de construcción de variables e indicadores transfronterizos a ser introducidos dentro de los instrumentos de planificación territorial de los gobiernos locales de frontera para la gestión articulada del territorio, puede ser una tarea difícil, si lo que se trata es de medir aquellos aspectos que son muy pocos recogidos o evidenciados en los propios planes de ordenamiento de los territorios fronterizos, ya que tales indicadores buscan particularmente analizar los “flujos” o “dinámicas” que se dan entre ambos lados de la frontera (transfronterizas), diferenciándola de las dinámicas transnacionales (binacionales). En algunos de los casos estas dinámicas pueden entrelazarse y hacer mucho más difícil proponer una batería de indicadores diferenciada que permitan explicar lo que sucede en la frontera.

En ese sentido, se proponen de manera referencial algunas iniciativas de indicadores transfronterizos, las mismas que deberán ser trabajadas oportunamente con los gobiernos locales de frontera, con ayuda de instituciones de mayor capacidad, en el marco de programas de fortalecimiento de la capacidad local, para su construcción. Buscando en la manera de lo

posible homogenizar indicadores similares que se trabajan en cada país o trabajarlos de forma equivalente si esto no es posible.

A continuación se presentan algunas propuestas sobre variables e indicadores por componentes, que se podrían emplear para la caracterización de las dinámicas territoriales binacionales-transfronterizas, los cuales han sido formulados por Roque (2005)<sup>1</sup> para el PBRF E-P: Capítulo Ecuador.

#### a) Sobre las variables e indicadores económico-productivos binacionales-transfronterizos

Tales indicadores buscan analizar las dinámicas o flujos económicos-productivos que se dan entre ambos lados de la frontera. Aquellos pueden evidenciar las dinámicas fronterizas locales, por ejemplo: entre el cantón fronterizo de Huaquillas en Ecuador y el distrito fronterizo de Aguas Verde en Perú, o identificar las dinámicas económicas-productivas binacionales que se dan a través de tales territorios fronterizos locales, por ejemplo la dinámica comercial entre Chiclayo (Perú) y Guayaquil (Ecuador), cuya ruta operativa es el Eje Vial N° 1 E-P que atraviesa las ciudades de Aguas Verdes y Huaquillas. Tal diferenciación se hará en la medida que sea posible, de acuerdo a los parámetros disponibles de las fuentes o bases de información.

Cuadro N° 46: Propuesta de variables e indicadores económico-productivos binacionales-transfronterizos

DINAMICA ECONOMICA - PRODUCTIVA BINACIONAL / TRANSFRONTERIZA	
VARIABLES	INDICADORES
Dinámica laboral transfronteriza	N° de trabajadores del vecino país que laboran dentro del ámbito territorial
Dinámica de servicios transfronterizos	Tipo servicios contratados desde el país vecino
	% de utilización de servicios transfronterizos
Dinámica comercial transfronteriza de productos agropecuarios	N° de productos transfronterizos comercializados
	Cantidad comercializada por producto
	Meses de mayor intercambio
Infraestructura de apoyo a dinámica comercial Binacional/transfronteriza	N° de ferias binacionales/transfronterizas
Dinámica comercial de productos hidrobiológicos	N° de productos hidrobiológicos transfronterizos comercializados
	Cantidad de productos hidrobiológicos comercializados

<sup>1</sup> "Lineamientos metodológicos para el Ordenamiento Territorial de la ZIF Ecuador – Perú con enfoque binacional y transfronterizo" (2015). Documento no publicado



<b>Dinámica de comercial transfronteriza de productos de consumo masivo</b>	N° productos transfronterizos de consumo masivo comercializados
<b>Dinámica comercial insumos agropecuarios</b>	N° insumos agropecuarios transfronterizos/binacionales comercializados
	Cantidad de productos transfronterizos/binacionales comercializados
<b>Dinámica de productos variados</b>	N° productos variados transfronterizos/binacionales comercializados
	Cantidad de productos variados transfronterizos comercializados
<b>Dinámica de intercambio monetario</b>	Monto mensual de intercambio monetario
<b>Dinámica turística</b>	N° de huéspedes del país vecino al mes
	N° servicios de transporte turístico contratados por personas del país vecino
<b>Dinámica del comercio ilegal</b>	N° de incautaciones registradas
	Cantidad de incautaciones
	Valor comercial de las incautaciones

Fuente: PBRF E-P: Capítulo Ecuador  
Elaboración Propia

## b) Sobre las variables e indicadores socio-culturales binacionales-transfronterizos

Este tipo de indicadores son particularmente locales o regionales fronterizos, ya que se manifiestan a través de la relación directa y cotidiana entre los habitantes de uno y otro lado de la frontera. Así mismo, pueden denotar la identidad cultural de la zona, en base al sentido de pertenencia fronteriza, que en muchos casos puede traspasar los límites de cada Estado. Por ejemplo: las relaciones o flujos migratorios de las comunidades nativas de la amazonia ecuatoriano – peruana.

Cuadro N° 47: Propuesta de variables e indicadores socio-culturales binacionales-transfronterizos

<b>DINAMICA SOCIO - CULTURAL TRANSFRONTERIZA</b>	
<b>VARIABLES</b>	<b>INDICADORES</b>
<b>Prestación de Servicios Educativos</b>	N° de estudiantes del vecino país o con doble nacionalidad que estudian en establecimientos educativos
<b>Prestación de Servicios de Salud</b>	N° personas del vecino país o con doble nacionalidad atendidas en establecimientos de salud
<b>Dinámica ideológica y cultural Transfronteriza</b>	N° de etnias y/o comunidades indígenas transfronterizas
	N° de encuentros culturales binacionales/transfronterizos
	N° de campeonatos deportivos binacionales
<b>Dinámica organizacional transfronteriza</b>	N° de asociaciones transfronterizas
	N° de eventos culturales, deportivos, religiosos Binacionales/transfronterizos
<b>Dinámica migratoria</b>	N° de tarjetas andinas registradas para el ingreso de ciudadanos del vecino país
	N° de tarjetas andinas registradas para la salida ciudadanos nacionales hacia el vecino país
	N° de visas laborales otorgadas a ciudadanos del vecino país
<b>Patrimonio cultural binacional/transfronterizo</b>	N° de elementos patrimoniales binacionales transfronterizos

Fuente: PBRF E-P: Capítulo Ecuador  
Elaboración Propia

**c) Sobre las variables e indicadores de asentamientos humanos; movilidad energía y conectividad binacionales-transfronterizos.**

Tales variables e indicadores, buscan describir las dinámicas del sub-sistema de poblamiento, es decir de los componentes de asentamientos humanos y de movilidad, energía y conectividad, o también llamados canales de relación de acuerdo a la metodología de Gómez Orea (2008). Se trata básicamente de describir el grado de interdependencia que existe entre centros poblados de uno y otro lado de la frontera, así como de los principales medios de relación empleados para el intercambio de los flujos de personas, mercancías e información con la intención re-jerarquizarlos con base al papel o rol que cumplen dentro del sistema territorial transfronterizo.

Cuadro N° 48: Propuesta de variables e indicadores de asentamientos humanos; movilidad energía y conectividad binacionales-transfronterizos

<b>ASENTAMIENTOS HUMANOS</b>	
<b>VARIABLES</b>	<b>INDICADORES</b>
<b>Jerarquía integradas de asentamientos poblados</b>	N° de asentamientos urbanos que prestan servicios a ciudadanos del vecino país
	Nivel o Jerarquía nacional y local de los asentamientos humanos que prestan o reciben servicios desde el otro lado de la frontera
	N° de servicios transfronterizos coordinados con el vecino país
<b>DINAMICA TRANSFRONTERIZA EN MOVILIDAD, ENERGIA Y CONECTIVAD</b>	
<b>VARIABLES</b>	<b>INDICADORES</b>
<b>Dinámica de transporte</b>	N° de Certificado de ingreso vehicular (CIV) por mes
	N° de empresas de transporte transnacional de pasajeros
	N° de empresas de transporte transnacional de carga
	N° de rutas de transporte transfronterizo
	N° de frecuencias de transporte transfronterizo
	N° de usuarios que utilizan servicios de telecomunicaciones del país vecino
	Área de Cobertura de servicios en telecomunicaciones originados desde el país vecino
	N° de vías transfronterizas
	Estado de redes viales transfronterizas
	Tipo de vías Transfronterizas
	Jerarquización de vías por uso

Fuente: PBRF E-P: Capítulo Ecuador  
Elaboración Propia

#### d) Sobre las variables e indicadores biofísicos binacionales-transfronterizos

Se trata de determinar el grado de continuidad natural que existe entre ambos países, identificando los conflictos ambientales que se dan de uno y otro lado de la frontera, cuyas causas o efectos estén perjudicando de manera general a todo el sistema territorial transfronterizo, o inclusive mucho más allá. Así como las opciones de aprovechamiento, manejo o gestión conjunta de los recursos naturales. Como por ejemplo determinando áreas y estados de ecosistemas o corredores de biodiversidad transfronterizos.

Cuadro N° 49: Propuesta de variables e indicadores biofísicos binacionales-transfronterizos

DINAMICA BIOFISICA TRANSFRONTERIZA	
VARIABLES	INDICADORES
Cuencas Hidrográficas	N° Cuencas hidrográficas transfronterizas
	Estado de cuencas hidrográficas transfronterizas
	N° de cuencas transfronterizas manejadas
Uso de suelo	Conflictos transfronterizos de uso de suelo
Áreas Naturales	Áreas naturales transfronterizas
	Ecosistemas transfronterizos
	Corredores de biodiversidad transfronterizos
Contaminación ambiental transfronteriza	N° de fuentes contaminantes transfronterizas
	N° de efectos contaminantes transfronterizos registrados
	Magnitud de los efectos contaminantes transfronterizos
Capital Ambiental	Potencialidad de recurso naturales transfronterizos
Riesgos Naturales Transfronterizos	Tipo de riesgos naturales trasfronterizos

Fuente: PBRF E-P: Capítulo Ecuador  
Elaboración Propia

#### e) Sobre las variables e indicadores del componente legal e institucional transfronterizo

Tales variables tienen como objetivo principal medir la capacidad que tienen los gobiernos locales fronterizos dentro del ámbito de estudio, para llevar a cabo procesos de planificación y gestión territorial conjunta, con la idea de alcanzar los objetivos comunes de desarrollo en base a un trabajo cooperativo transfronterizo, con el acompañamiento de sus gobiernos nacionales y de la sociedad civil.

Cuadro N° 50: Propuesta de variables e indicadores del componente legal e institucional binacional-transfronterizo

MARCO LEGAL E INSTITUCION	
VARIABLES	INDICADORES

<b>Capacidad institucional de los gobiernos locales para llevar a cabo hermanamientos y/o gestionar conjuntamente el territorio</b>	Estado de la capacidad institucional local para formulación e implementación de procesos de desarrollo territorial transfronterizo y de planificación transfronteriza
<b>Normativa Local</b>	N° de normativas locales para procesos de desarrollo e integración fronteriza
<b>Proyectos Binacionales</b>	N° de proyectos binacionales presentes en el territorio
<b>Acuerdos Bilaterales</b>	N° de acuerdos binacionales con incidencia en el territorio
	N° de acuerdos trasfronterizos entre gobiernos locales

Fuente: PBRF E-P: Capítulo Ecuador  
Elaboración Propia

## H. Normativa para el Ordenamiento Territorial Transfronterizo

Los objetivos, políticas, programas, proyectos y actividades para el Ordenamiento Territorial Transfronterizo, requieren marcos regulatorios, con el objetivo de que estos se puedan implementar debidamente por todas las unidades u organizaciones político – administrativas que conforman el sistema territorial trasfronterizo. Evitando que el incumplimiento o cumplimiento parcial de los mismos genere inconvenientes o alteraciones que dificulten la consecución de la imagen objetivo propuesta, o de los principios que promueven el proceso de integrado de ordenamiento territorial, entre los gobiernos locales fronterizos de ambos lados de la frontera. Debiendo distinguir entre normas de carácter orientativo y normas obligatorias para el ordenamiento territorial transfronterizo, así como de las normas generales y particulares, para todo el sistema transfronterizo por componentes y categorías de ordenación, pudiendo hacer distinciones para cada lado de frontera de ser preciso, si es que los territorios o sistemas nacionales de planificación de cada país presentan particularidades que requieren ser atendidas de forma diferenciada, pero sin atentar con los principios del proceso binacional de ordenamiento territorial para la ZIF.

### f) Sobre las normas obligatorias

Se consideran normas de obligatorio cumplimiento, aquellas normas de carácter general que recaigan en todo el sistema territorial transfronterizo. Tales normas tendrán como finalidad el dar cumplimiento de las disposiciones

de carácter transnacional, es decir: programas, proyectos y acciones transnacionales, que se propongan en el Plan.

#### **g) Sobre las normas orientativas**

Se consideran normas orientativas, a aquellas normas de carácter específico, cuyas consideraciones dependerán de las particulares del territorio y de la estructura propia de cada Estado, pudiendo presentar diferencias en un lado u otro de la frontera. Tales normas tendrán como finalidad orientar el desarrollo de programas, proyectos y acciones, nacionales fronterizas, es decir que sean de interés exclusivo de los gobiernos locales ecuatorianos o peruanos.

#### **4.2.4 Fase IV: Modelo de Gestión Territorial Transfronterizo**

En esta fase se debe establecerse los mecanismos de gestión para la implementación, monitoreo y control de las determinaciones que propone el instrumento de ordenamiento territorial transfronterizo; conformando un Sistema de Gestión Territorial Transfronteriza que cuente con una entidad gestora o ente gestor transfronterizo, conformado por los gobiernos locales fronterizos de ambos países. Tratando de definir una organización transfronteriza con la ayuda de otros organismos estatales y particulares, capaz de conducir la materialización de los objetivos estratégicos y programa de inversiones que propone el instrumento de ordenamiento territorial transfronterizo de forma ágil y eficaz.

##### **A. Sistema de Gestión Territorial Transfronteriza**

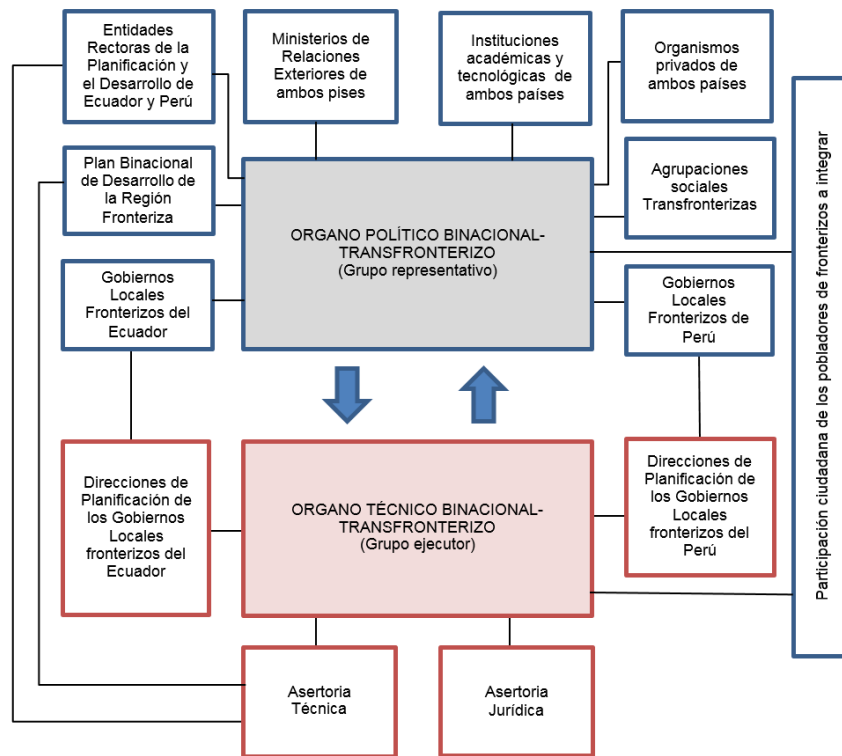
Se refiere al sistema binacional integral para gestión territorial, que haga posible implementar las disposiciones, planes y programas y proyectos propuestos en el Plan Binacional de Ordenamiento Territorial Transfronterizo, que articule a los demás niveles de gobierno y a los distintos mecanismos nacionales y binacionales para el desarrollo e integración fronteriza.

## **B. Ente Gestor del Plan**

El propósito del Ente Gestor Binacional-Transfronterizo, es contar con un mecanismo de articulación binacional que haga posible la implantación de los contenidos del Plan Binacional de Ordenamiento Territorial Transfronterizo, a través de una cooperación multinivel.

La propuesta del ente gestor, pasa por considerar como objetivo primordial el cumplimiento “eficaz” de las disposiciones, programas y proyectos propuestos por el Plan Binacional de Ordenamiento Territorial Transfronterizo. Su estructura debe contar con un órgano político y un órgano técnico binacional, representados por los gobiernos locales involucrados, entidades nacionales de cada país e instituciones binacionales presentes en la ZIF. De tal manera que se tome en cuenta a las entidades encargadas de dirigir aspectos como la política exterior y el desarrollo planificación nacional, las cuales pueden aportar también técnicamente; las universidades, asociaciones, organismos y privados presentes en ambos países también deben ser incluidos, no pudiendo faltar la presencia del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuatoriano – Peruano, en cada uno de sus capítulos, y de otras instancias con interés en el desarrollo territorial fronterizo.

Gráfico N° 44: Propuesta de estructura organizativa del Ente Gestor del Plan Binacional de Ordenamiento Territorial Transfronterizo



Elaboración: Propia (adaptado de Gomez Orea, 2008)

Se deben establecer los roles y funciones de los gobiernos locales fronterizos, y demás instituciones nacionales y binacionales, para dirigir los esfuerzos a los objetivos que permitan el desarrollo integrado del sistema territorial transfronterizo. De esta manera se definen los compromisos y roles que deben asumir todos y cada uno de las entidades que conforman el ente gestor, entre ellas:

- Formular, aprobar e implementar las disposiciones que se den del instrumento de ordenamiento territorial transfronterizo
- Gestionar la inversión pública, privada y de cooperación internacional para el desarrollo territorial transfronterizo, de acuerdo al Plan de inversión propuesto.



- Convocar la participación de los actores económicos, sociales e instituciones públicas y privadas, nacionales y binacionales, en la gestión del desarrollo territorial transfronterizo.

### **C. Agenda Territorial Transfronteriza**

Se propone la formulación de una agenda concertada de carácter binacional-transfronteriza para el desarrollo y ordenamiento territorial e integración urbana transfronteriza; que pueda ser tratada por el Ente Gestor Transfronterizo, planteando a su vez mecanismos de seguimiento y monitoreo para dicha agenda; y las medidas necesarias para la solución de conflictos relativos al uso del suelo que pudieran derivar de las propuestas. Entre los temas de la Agenda Territorial Transfronteriza se podrían incluir los siguientes:

- Regulación para un desarrollo territorial conjunto
- Aprovechamiento de proyectos emblemáticos nacionales y binacionales
- Tratamiento de seguridad física y gestión binacional de riesgos ante desastres naturales
- Ordenamiento y Recuperación Ambiental
- Manejo de áreas naturales compartidas
- Promoción de actividades económicas competitivas y complementarias
- Fortalecimiento integrado de capacidades locales para la gestión del territorio con enfoque binacional y transfronterizo.

### **D. Programa Binacional-Transfronterizo de actuaciones positivas**

Se refiere a la propuesta de un programa que proponga los mecanismos de articulación para iniciativas de inversión y una agenda concertada de carácter binacional-transfronterizos, para el desarrollo territorial conjunto.

Se pone énfasis en la “integración urbana transfronteriza” y la integración de sus ámbitos regionales (provincias/departamento) en donde se enmarcan, ya que estas contribuyen en gran medida a la integración fronteriza



y binacional, así como al incremento de los beneficios transnacionales y transfronterizos en cuanto al flujo de productos, a la generación de proyectos económicos – productivos conjuntos que permitan generar la interdependencia fronteriza suficiente, para promover la integración

El programa de inversiones y el Plan de Acción inmediato, responderá primeramente al conjunto de tendencias, desequilibrios y potencialidades del sistema territorial transfronterizo motivo de estudio, identificados en el Diagnostico Integrado Territorial Transfronterizo. Así mismo, responde a los lineamientos generales de desarrollo y ordenamiento territorial transfronterizo sostenible que propone el estudio; y las determinaciones estructuradas por objetivos estratégicos, y lineamientos específicos que finalmente se traducen en proyectos y acciones.

En consecuencia los proyectos de inversión para el desarrollo territorial transfronterizo, quedaran identificados a partir de un proceso de planeamiento técnico, que sea validado a través de un proceso de consulta a la población fronteriza, que recoja las ideas de los agentes económicos y sociales de las comunidades fronterizas, a través de talleres participativos y mesas de trabajo. De tal manera que el programa de inversiones se constituya en un conjunto de proyectos fronterizos y transfronterizos, encaminadas al desarrollo de los objetivos propuestos por el estudio.

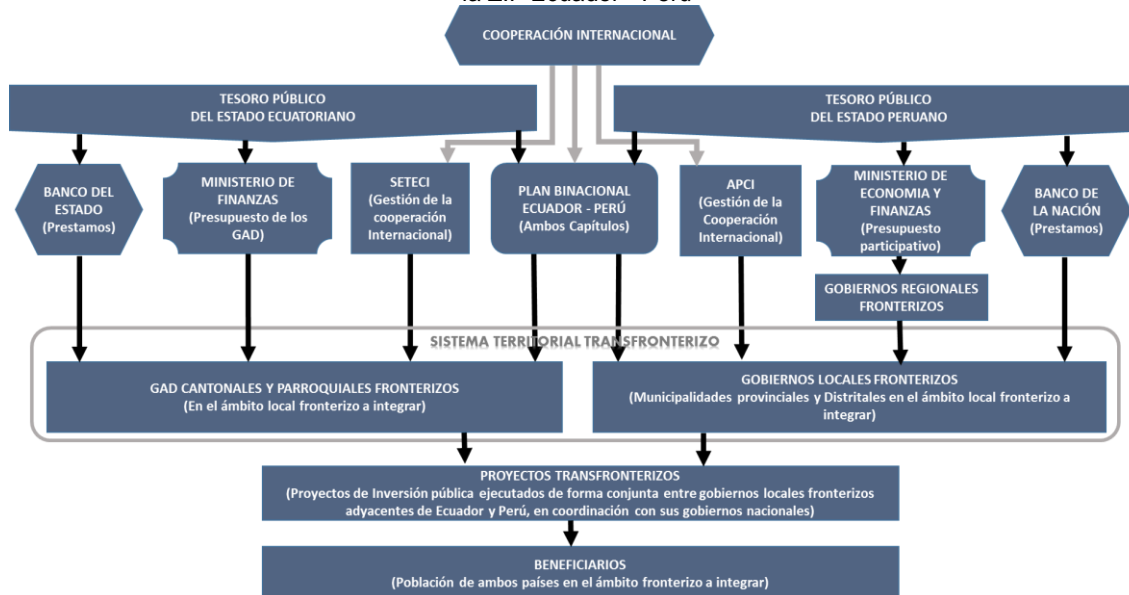
En ese sentido, el Programa de Inversiones debe establecer un marco útil para orientar y realizar las acciones y la forma de decisiones de los diferentes agentes públicos y privados que están interesados en el desarrollo del sistema territorial transfronterizo. Por ello, no se trata de una relación de proyectos que deben ser desarrollados exclusivamente por las Municipalidades o Gobiernos Autónomos Descentralizados, sino que permitan a otras instituciones, como el Plan Binacional, los Gobiernos Regionales o GAD provinciales, coordinar, promover, gestionar y/o administrar dichos proyectos ante agentes privados u otras instituciones públicas y de cooperación

internacional; concertando de este modo, el desarrollo y el ordenamiento territorial transfronterizo sostenible.

- **Proyectos transfronterizos y mecanismos de financiación**

Los proyectos transfronterizos derivados del Plan Binacional de Ordenamiento Territorial Transfronterizo, constituyen proyectos de inversión pública a ser elaborados de forma conjunta entre los gobiernos locales adyacentes de ambos países en ámbito fronterizo a integrar, en coordinación con sus gobiernos nacionales y demás niveles de gobierno presentes en el territorio. Para la ejecución de los proyectos transfronterizos, se contará con los mecanismos de financiación correspondientes de cada Estado incluido el Plan Binacional Ecuador – Perú en sus dos capítulos, en base a las normativas legales nacionales y binacionales vigentes. De esta manera se obtendrán los recursos necesarios para que cada gobierno local, lleve a cabo de forma coordinada las acciones en los componentes que les corresponden del proyecto, de acuerdo a lo establecido en el Plan. En el siguiente gráfico se propone un esquema simplificado de financiamiento para proyectos transfronterizos en la ZIF Ecuador – Perú.

Gráfico N° 45: Esquema simplificado de instrumentos de financiamiento para proyectos transfronterizos en la ZIF Ecuador - Perú



Fuente y Elaboración: Propia

- **Fortalecimiento de capacidades locales para la planificación y gestión territorial transfronteriza**

El fortalecimiento de capacidades locales para la gestión territorial y la integración urbana transfronteriza, tiene el propósito de apoyar de manera sistemática el desarrollo de capacidades de los gobiernos autónomo descentralizado o municipios, así como de las organizaciones de la sociedad civil presentes en el territorio fronterizo, para que asuman autonomía, transparencia y eficiencia en sus funciones, a fin de que puedan interactuar de manera sostenida en la gestión integrada del desarrollo territorial transfronterizo. En esta perspectiva se busca promover un proceso de desarrollo conjunto de las capacidades del talento humano, de los profesionales y técnicos y de las organizaciones de la sociedad civil, para una eficiente gestión territorial y urbana transfronteriza.

### **a) Programa de capacitación local para el desarrollo y ordenamiento territorial transfronterizo**

Dicho programa está dirigido a los profesionales, técnicos y funcionarios del que forman parte del Sistema Territorial Transfronterizo, pudiendo desarrollar entre otros algunos de los siguientes temas:

- Planificación y Gestión del Desarrollo Transfronterizo
- Ordenamiento Territorial Transfronterizo
- Planificación e Integración Urbana Transfronteriza
- Gestión Ambiental Transfronteriza
- Sistemas de Información Geográfica

### **b) Programa de Educación Ciudadana y Cultura de Paz**

El proceso de integración fronteriza impulsada desde territorio, requiere de un proceso de educación que permita a la ciudadanía, reconocer las bondades de trabajo cooperativo en un entorno de paz que propicie el desarrollo conjunto y la gobernabilidad territorial.

Por tanto cultura es un elemento clave en el proceso de cooperación transfronteriza para el desarrollo, porque implica encontrar el sentido de la acción de los sujetos en una determinada sociedad, y puede constituir un elemento que mejore la competitividad y complementariedad urbana y la equidad social del territorio fronterizo. Entendiéndose como cultura al sistema de significados y de valores compartidos, comunes a los miembros de una sociedad en un espacio y tiempo determinado<sup>1</sup>

Este sistema se adquiere a través de la interacción y la comunicación; por tanto, es posible construir modelos de cultura. Entonces, si se pretende afianzar en la ciudadanía la cultura de paz y del trabajo cooperativo para el desarrollo territorial, es pertinente la promoción de la educación ciudadana y de

---

<sup>1</sup> Fuenzalida, Fernando. Ciencias Sociales. Studium, Lima, 1980

una cultura urbana en la ZIF Ecuador - Perú, que permita visualizar y afianzar valores, usos y costumbres para la convivencia pacífica, que borre definitivamente las huellas del conflicto bélico que vivieron alguna vez ambos países.

Estos mecanismos de cohesión social se plantean con la finalidad de establecer una cultura que conlleve al respeto de los derechos ciudadanos, a la promoción de la equidad social, al respeto de las normas urbanísticas, al cuidado y preservación del ambiente, la integración fronteriza y a la solidaridad entre los pueblos en casos de emergencias.

Así, el Programa de Educación Ciudadana y Cultura de Paz puede ser impartido como parte de los programas propuestos dentro del instrumento de ordenamiento territorial transfronterizo, para el afianzamiento de la cultura de paz e identidad de dos pueblos que tiene un origen común.

Algunos de los temas que se pueden abordar son:

- Formación Técnica y Capacitación Laboral.
- Formación de Líderes Locales.
- Educación Vial
- Educación Ambiental y Defensa Civil.
- Cultura Ciudadana
- Cultura de paz
- Revaloración y Consolidación de la Identidad Cultural
- Integración Fronteriza

#### **4.3 Sobre las posibles dificultades en los proceso de formulación e implementación de los Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial Transfronterizos en la ZIF Ecuador - Perú**

La formulación de todo Plan de Ordenamiento Territorial conlleva en sí, un complejo proceso técnico y político, en donde intervienen una multiplicidad

de actores y agentes presentes en el territorio; en el caso de la formulación de PBOT-T, las cosas se complican aún más, debido a que lo que se busca es promover la articulación de la planificación local fronteriza entre dos Estados.

En ese sentido, los PBOT-T, podrían presentar dificultades tanto en su etapa de formulación, como en la de implementación. Así, en base al análisis de las consideraciones para la formulación de PBOT-T señaladas en el capítulo tales como:

**a) Dificultades relacionadas con la Política Binacional de Desarrollo e Integración Fronteriza Ecuatoriana – Peruana y las Relaciones Bilaterales entre ambos países**

Si bien las relaciones entre ambos países podrían atravesar por una etapa excelente en la actualidad, habría la posibilidad de que en algún momento se suscitara conflictos entre ambas naciones, considerando su pasado histórico marcado por los problemas limítrofes, o también por el incumplimiento de los compromisos bilaterales asumidos en el marco del Acuerdo Amplio Ecuatoriano – Peruano de 1998, como por ejemplo: la no implementación por parte del gobierno peruano de su tramo correspondiente al Eje de Interconexión Vial N° 5, tan anhelado al Ecuador para su salida al Amazonas.

También podrían variar los intereses internacionales o geopolíticos de cada país, en el marco de los procesos de globalización y de integración regional latinoamericana, priorizando otros bloques regionales de integración física o económica por sobre el de la CAN, o priorizando otras de sus fronteras nacionales, por sobre las fronteras de la ZIF Ecuador – Perú.

Aquello traería como consecuencia que los gobiernos nacionales de cada país, pierdan su interés por seguir apoyando los procesos conjuntos de planificación territorial, que hayan emprendido de forma concertada promovidos por sus gobiernos locales fronterizos.





### **b) Dificultades relacionadas con la política y el contexto nacional de cada país**

El contexto internacional o nacional, podría provocar cambios en la política nacional de cada país, como resultado de problemas económicos, originados como por ejemplo por la caída del petróleo en el caso de Ecuador (principal fuente de ingresos del presupuesto nacional ecuatoriano), que obligue a tomar medidas de protección al respecto (impuestos, salvaguardias arancelarias, etc.), como también problemas relacionados con la inestabilidad política que pudieran atravesar internamente cada país.

Aquello podría traer como consecuencia, una falta de interés por las zonas de frontera o la implementación de las políticas nacionales o binacionales de desarrollo e integración fronteriza, en cuyo escenario se dificultarían la implementación de las determinaciones dadas por el PBOT-T, al producirse un contexto fronterizo distinto, provocado por las disposiciones u omisiones de sus gobiernos nacionales.

### **c) Dificultades relacionadas con la relación entre los gobiernos nacionales y los gobiernos locales fronterizos**

Dependiendo de las prioridades nacionales o la coyuntura política interna de cada país, es posible que las relaciones entre los gobiernos locales fronterizos y sus respectivos gobiernos nacionales se debiliten, debido a recortes presupuestarios o rencillas políticas entre las autoridades de turno.

Aquello podría traer como consecuencia el incumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de los gobiernos nacionales para llevar a cabo los procesos de cooperación técnica y financiera que permitan implementar los programas y proyectos trasfronterizos contenidos en el PBOT-

T, o bien entorpecer o desviar la cooperación internacional destinada a tales territorios, que es canalizada a través de los gobiernos centrales.

#### **d) Dificultades relacionadas entre las relaciones entre gobiernos locales fronterizos de ambos países**

También existe la posibilidad de que en el proceso de formulación y/o implementación de los PBOT-T se presenten dificultades entre los gobiernos locales fronterizos de ambos países involucrados en el plan.

Así, en el proceso de formulación las dificultades pueden estar a la orden de los siguientes puntos:

- La recolección de información sobre las dinámicas binacionales y transfronterizas, debido a la falta de fuentes oficiales.
- La armonización de las variables e indicadores nacionales.
- La falta de compromiso político de parte de autoridades locales para atender a los requerimientos del plan
- La falta de involucramiento técnico de parte de las direcciones de planificación de los gobiernos locales
- La falta de consensos para proponer una visión conjunta de desarrollo.
- La débil capacidad institucional de los gobiernos locales para llevar a cabo procesos articulados de cooperación transfronteriza (este punto se desarrollara más detenidamente más adelante).

#### **e) Dificultades relacionadas con el vacío legal existente en temas de planificación territorial transfronteriza**

Considerando que en la actualidad las normas legales vigentes en cada país sobre procesos de desarrollo e integración fronteriza que pudieran llevarse a cabo entre gobiernos locales fronterizos adyacentes pertenecientes a dos países, son muy generales o en mejor de los casos orientativos, (hermanamientos en caso de Ecuador y convenios o protocolos en el caso de Perú), hace falta la elaboración del reglamento respectivo de tales normas, que

permita establecer los procedimientos necesarios para que los gobiernos locales puedan establecer procesos conjuntos de planificación territorial.

Caso contrario, podrían producirse más adelante desconocimientos de los PBOT- T o de las determinaciones políticas y técnicas dadas en tales instrumentos, de parte de los gobiernos nacionales o bien de los mismos gobiernos locales.

**f) Dificultades relacionadas con la capacidad institucional de los gobiernos locales en la ZIF E-P para implementar políticas y planes transfronterizos**

Las dificultades que podrían presentarse en los procesos de implementación de políticas y planes transfronterizos promovidos por gobiernos locales, serían analógicamente similares a las dificultades presentadas en la implementación de políticas y planes binacionales impulsadas por los gobiernos nacionales de Ecuador y Perú para ZIF, entre las que predominan la falta de una adecuada capacidad institucional para articular el accionar de sus burocracias Estatales, tanto internamente (en la relación entre los gobiernos locales y sus respectivos gobiernos nacionales), como externamente (en la relación entre los gobiernos locales fronterizos de ambos países), para llevar a cabo de manera eficaz y eficiente la implementación de los programas, proyectos y acciones derivadas del PBOT-T (Roque, 2015: 72).

De acuerdo a Roque (2015:73-75), en base a los estudios realizados por Oszlak (2006); Andrews; Pritchett y Woolcock (2012) y Fuenmayor (2014), los problemas de articulación interinstitucional entre instituciones pertenecientes a dos Estados, encaminadas a la implementación de proyectos binacionales, presentan como una de sus principales causas, la tendencia de las instituciones estatales (en este caso los gobiernos locales fronterizos de Ecuador y Perú e instituciones del gobierno central) por priorizar sus propios objetivos y proyectos institucionales, por sobre los objetivos y proyectos conjuntos o binacionales-transfronterizos, a ser emanados del PBOT-T, así



como también de la costumbre de copiar modelos externos de gestión administrativa y territorial, reconocidos nacional e internacionalmente pero que en la práctica no se adaptan adecuadamente a sus propios territorios. Todo esto como resultado de un proceso de elección racional, en donde las instituciones públicas a través de sus respectivas burocracias, buscan en la mayoría de los casos obtener los mayores beneficios de su accionar y aparato institucional, a razón de evidenciar de mejor manera su trabajo para legitimar su existencia.

Todo lo anteriormente señalado, traería como consecuencia dificultades en la formulación e implementación de los PBOT-T en la ZIF Ecuador Perú, cuya superación representaría un doble reto para los Estados y su diferentes niveles de gobierno, ya que en primer lugar requieren de instituciones capaces de trabajar de forma articulada en base a objetivos comunes, y por otro lado está el hecho de superar las trampas de la lógica racional que dificultan el accionar coordinado por alcanzar un desarrollo conjunto a través de procesos cooperativos binacionales y transfronterizos.

## CONCLUSIONES

*Primera conclusión:* En el actual contexto internacional en donde se hace cada vez más evidente la interdependencia entre países y bloques económicos, debido al auge de la tecnología, el comercio internacional y la búsqueda de la cohesión y justicia social, las fronteras asumen una renovada importancia para las naciones del mundo, que buscan conseguir la superación de sus desequilibrios territoriales, a través del fortalecimiento de procesos de integración y cooperación entre dos países o bloques regionales, con la finalidad de obtener beneficios conjuntos que permitan alcanzar sus objetivos de desarrollo, empezando por sus territorios próximo entre sí: sus fronteras.

*Segunda conclusión:* La Zona de Integración Fronteriza ecuatoriano-peruana, creada en 2003, en el marco de la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo de la CAN, delimito el ámbito de acción del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador - Perú que había sido formulado 1998, en el Marco del Acuerdo Amplio Ecuatoriano – Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, que puso fin a los conflictos limítrofes entre ambos países y dio inicio a una política binacional que tenía como objetivo elevar la calidad de vida de sus poblaciones fronterizas del norte del Perú y el sur del Ecuador.

*Tercera conclusión:* Pese a los esfuerzos de la CAN y los gobiernos nacionales de Ecuador y Perú, por incorporar al desarrollo nacional los territorios más remotos y recónditos de la ZIF E-P, a través de proyectos y planes binacionales orientados al desarrollo integrado de sus espacios de frontera, aún persisten los desequilibrios territoriales, como consecuencia de la poca efectividad en los procesos de implementación de tales planes o proyectos. Ejemplo de aquello es el “Plan de Ordenamiento Manejo Ordenamiento y Desarrollo de la Cuenca Catamayo – Chira” (2011), el “Estudio Apoyo a la Integración Urbano- Regional del Eje Vial N° 1

Guayaquil – Piura” (2010) y los Ejes N° 4 y 5 del Proyecto Binacional: Ejes de Interconexión Vial Ecuador – Perú.

*Cuarta conclusión:* Las dificultades en los procesos de implementación de los planes y proyectos binacionales orientados al desarrollo e integración de la ZIF Ecuador – Perú llevados a cabo hasta la fecha, han tenido como una de sus principales causas, el enfoque Top – Down de la política binacional de desarrollo e integración fronteriza ecuatoriano – peruana, en la cual han tenido poca participación decisiva los gobiernos sub-nacionales fronterizos de ambos países. A diferencia de procesos similares llevados a cabo en otras partes del mundo, como por ejemplo en la Unión Europea, en donde la inclusión de los gobiernos sub-nacionales ha permitido fortalecer la implementación de las políticas supranacionales, impulsadas por los gobiernos centrales de sus países miembros, con el objetivo de promover la cohesión económica, social y territorial.

*Quinta conclusión:* La formulación de Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial en la ZIF Ecuador – Perú, protagonizados por gobiernos sub-nacionales fronterizos de ambos países, que concuerden en promover un desarrollo territorial articulado a través de procesos de planificación y cooperación transfronteriza, podrían contribuir a la consolidación de las políticas de desarrollo e integración tanto binacionales como comunitarias que impulsan sus gobiernos nacionales para la ZIF, haciendo más efectiva su implementación, gracias a la territorialización de las mismas. De igual manera podrían contribuir con el fortalecimiento de las políticas nacionales que al respecto desarrollan ambos países, al identificar de mejor manera las distintas dinámicas territoriales que tienen lugar en la escala local fronteriza, ya que es en tales ámbitos espaciales es en donde se hace más evidente el relacionamiento entre ambos países.

*Sexta Conclusión:* Existen un gran número de condicionantes a tomar en cuenta para la formulación de Planes Binacionales de Ordenamiento

Territorial Transfronterizos en al ZIF Ecuador – Perú, como por ejemplo: el estado de las relaciones bilaterales entre ambos países, sus modelos o estrategias nacionales de desarrollo, sus políticas fronterizas, sus marcos legales sobre ordenamiento territorial, los instrumentos y metodologías que estos presentan, así como las características y dinámicas territoriales propias de los ámbitos fronterizos, que determinan la situación actual que estos presentan a lo largo de la ZIF.

*Séptima conclusión:* Respecto a los procesos de ordenamiento territorial que se dan tanto en Ecuador como Perú, se puede establecer que ambos guardan similitudes con respecto a los fines que persiguen, que es el de promover el desarrollo sostenible a través de procesos articulados de planificación a diferente nivel. En el caso de Ecuador los procedimientos están mucho mejor reglamentados y se han unificado los instrumentos de planificación orientados al desarrollo y el ordenamiento territorial (PDyOT) cuyas metodologías son similares en los diferentes niveles sub-nacionales de gobierno. Mientras que el Perú aún mantiene separados tales tipos de instrumentos, presentando en la práctica dos metodologías distintas relacionadas al ordenamiento territorial, una a la escala regional (POT) y otro a la escala local (PAT).

*Octava conclusión:* Los Planes Binacionales de Ordenamiento Territorial Transfronterizos (PBOT-T) a llevar a cabo en la ZIF E-P, para los cuales la presente investigación propone una serie de lineamientos teóricos y metodológicos tiene como objetivo facilitar la formación de tales instrumentos de planificación supranacional, por parte de los gobiernos locales fronterizos contiguos de ambos países, que hayan decidido articular sus procesos de planificación relacionados con el ordenamiento territorial, para consecución de sus objetivos comunes de desarrollo, a través de un trabajo cooperativo, de acuerdo a las competencias que le otorgan sus leyes correspondientes, en concordancia con las políticas y planes nacionales y binacionales que formulados por sus gobiernos nacionales.

*Novena conclusión:* La finalidad a la que se busca contribuir es el fortalecimiento de las capacidades Estatales de ambos países, sobre todo de los gobiernos locales fronterizos, para llevar a cabo de forma paralela y coordinada procesos de planificación para el ordenamiento territorial transfronterizos, que contemple también la consideraciones naciones y binacionales, de tal manera que puedan conciliar los intereses que presentan los diferentes niveles de gobierno que inciden en los territorios fronterizos, contribuyendo a alcanzar una adecuada gobernanza transfronteriza multinivel.

*Decima conclusión:* Los lineamientos teóricos para la formulación de PBOT-T, propone algunos criterios necesarios para entender las bases conceptuales de la propuesta, como por ejemplo, como se piensa articular está, con otros instrumentos de planificación territorial que elaboran a nivel sub-nacional, nacional y binacional, cuales son los principios sobre los que debe reposar el Plan, su finalidad, objetivos y criterios a considerar para la conformación de sistema territoriales transfronterizos, la armonización de indicadores, entre otros.

*Décimo primera conclusión:* Los PBOT-T, se distinguen de otros instrumentos de planificación territorial formulados actualmente por los gobiernos sub-nacionales – fronterizos de cada país, por enfocarse principalmente en aquellas consideraciones que permiten distinguir las dinámicas territoriales binacionales y transfronterizas que se dan de forma paralela en tales territorios. Con el objetivo de evidenciar aquellos aspectos que inciden de manera directa en el relacionamiento de los gobiernos locales, sean estas originadas por causas inherentes a las estructuras de sus propios Estados como naciones independientes o sean originadas en dentro del contexto local o transfronterizo.



*Décimo segunda conclusión:* Los lineamientos metodológicos, proponen los criterios técnicos básicos sobre los cuales se procederá a formular el PBOT-T, planteando fases y sub-fases que sean fácilmente reconocidas por los gobiernos locales, dadas las semejanzas con sus propias metodologías de planificación territorial, para la cual se ha tomado además como marco referencial otras metodologías desarrolladas en torno a planificación transfronteriza, llevadas a cabo tanto en la ZIF Ecuador – Perú, como en la Unión Europea, estas son: el Estudio Apoyo a la Integración Urbano-rural de la zona fronteriza del Eje Vial N° 1 Guayaquil-Piura y la Estrategia Territorial Transfronteriza del Bajo Guadiana, entre España y Portugal, que han sido elegidas por el autor, al presentar en el primer caso una propuesta que busca una articulación de la planificación en la que intervengan los diferentes niveles de gobierno de cada país, y la segunda porque es un esfuerzo técnico que merece ser rascado al incorporar procesos metodológicos propios de la ZIF- Ecuador – Perú.

*Décimo tercera conclusión:* Finalmente la elaboración de PBOT-T representa un verdadero reto para ambos Estados, dadas las dificultades que pudieran presentarse tanto en la etapa de elaboración como en la de implementación de los mismos. Esto debido a aspectos relacionados sobre todo a la falta de capacidad institucional que presentan ambos países para llevar a cabo procesos articulados políticos, técnicos y administrativos, de alta complejidad en donde intervienen múltiples actores y agentes territoriales, ya no solo de un país, sino en este caso de dos países. Sin dejar de lado los posibles cambios de rumbo que pudieran darse las relaciones bilaterales, nacionales o sub-nacionales, que prioricen otros temas por sobre los fronterizos. También están los vacíos legales existentes sobre la participación de los gobiernos sub-nacionales en los procesos de desarrollo e integración fronteriza, que pudieran ocasionar más adelante el desconocimiento de los PBOT-T o dificultar la implementación de los mismos.

## RECOMENDACIONES

- Para avanzar de un proceso de desarrollo e integración fronteriza a un proceso de planificación territorial conjunto, se hace necesario la participación activa de todos los niveles de gobierno que inciden en el territorio fronterizo, ya que de no ser así, dichos procesos e instrumentos de planificación que se propongan, corren el riesgo de no ser implementados o hacerlo de forma limitada. Se hace necesario entonces contar también con un enfoque local, que permita comprender la dinámica transfronteriza y sus propios intereses de integración para poder conciliarlos con el interés integradores de los gobiernos nacionales, que pueden tender a privilegiar las dinámicas transnacionales que impulsen sus económicas nacionales.
- La formulación de un Plan Binacional de Ordenamiento Transfronterizos, deben ser por tanto una tarea con un fuerte componente político, que permita a las autoridades locales entender e interiorizar los beneficios de trabajar cooperativamente en la superación de los desequilibrios territoriales y aprovechamiento conjunto de las potencialidades. Aquello se logra a través de un proceso de socialización y participación de ciudadana de los pobladores fronterizos y demás actores sociales tanto formales como informales, si se tiene en cuenta que la informalidad es una característica recurrente en dichos territorios.
- Finalmente para garantizar la implementación del Plan Binacional de Ordenamiento Territorial Transfronterizo se requiere su aprobación de parte de todas las unidades político-administrativas de ambos países que forman parte del sistema territorial transfronterizo, así como de recoger sus disposiciones y propuestas en sus respectivos instrumentos de planificación territorial.

## BIBLIOGRAFIA

- Bertoni, R., Castervo, C., Cuello, A., Fleitas, S., Pera, S., Rodríguez, J., & Rumeau, D. (2011). *¿Qué es el desarrollo? ¿Cómo se produce? ¿Qué se puede hacer para promoverlo? Construcción y análisis de problemas del desarrollo*. (Universidad de la República, Ed.). Montevideo.
- Boisier, S. (2003). *Globalización, Geografía política y Fronteras*. (Universidad Complutense, Ed.) *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*. Madrid.
- Bonilla, A. (1999). *Fuerza, Conflicto y Negociación. Proceso político de la relación entre Ecuador y Perú*. (Flacso, Ed.) *Ecuador-Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto* (Flacso.). Quito.
- Campesino Fernández, A. J. (1995). *Planificación estratégica transfronteriza en al raya lusa-extremeña. Treballs de la Societat Catalana de Geografia* (Vol. IX). España.
- Casalis, A., & Villar, A. (2011). *Desarrollo territorial, políticas públicas y desconcentración*. (CICCUS, Ed.) *El Modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo*. Buenos Aires.
- Castillo, R. (2012). *Apoyo a la integración urbana y regional de la zona fronteriza del Eje Vial N° 1 Piura – Guayaquil: una aproximación desde una perspectiva binacional y sostenible*. (Pontificia Universidad Católica del Perú, Ed.) *Espacio y Desarrollo*. Lima.
- Castillo, R. (2014). Introducción al Ordenamiento Territorial Sostenible. En *Conversatorio sobre prospectiva territorial. Plan Binacional de la Región Fronteriza: Capítulo Ecuador*. Loja.
- CEPLAN. (2011). *Plan Bicentenario Perú 2021*. (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Ed.). Lima.
- Chávez, A. R., & Tirina Berrocal, P. (2005). *Pensando la Amazonía desde Pando: el MAP (Madre de Dios, Acre y Pando), una iniciativa trinacional de desarrollo*. (FUNDACION PIEB, Ed.). La Paz: FUNDACION PIEB.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización*. (2010). Publicado en el Registro Oficial N° 303, del 19 de octubre de 2010.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. (2010). Publicado en el Registro Oficial N° 306, del 22 de octubre de 2010.
- Conato, D. (2014). *Estudio para la Coordinación de Agendas y Proyectos Regionales en el Ámbito Territorial*. (Unión Europea, Ed.) *Apoyo a las instituciones del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) para las actividades previstas en el marco del Programa PAIRCA II - Lote 2: Estudio*. Centroamérica.
- Constitución de la República del Ecuador*. (2008). Publicada en el Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008.



- Constitución Política del Perú*. (1993). Promulgada el 29 de diciembre de 1993.
- Cuti Sánchez, L. A. (2014). *La articulación de la política de desarrollo fronterizo en el relacionamiento de los gobiernos regionales y los gobiernos locales peruanos con sus contrapartes brasileñas en la frontera Perú - Brasil durante la última década: (2001-2011)*. Lima.
- Denegri Bonza, F. (2012). *Desarrollo e Integración Fronteriza*. (Ministerio de Relaciones Exteriores & Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza, Eds.). Lima.
- Ecuador y Perú. (1998). *Acuerdo Amplio Peruano Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad*. Brasilia.
- Fuenmayor, J. (2014). Política pública en América Latina en un contexto neoliberal: Una revisión crítica de sus enfoques, teorías y modelos. *Cinta de Moebio. Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, (50), 39-52.
- García, A., Laurelli, E., & Rosa, P. (2010). *El camino recorrido por la concepción de desarrollo: Discusiones y prácticas*. (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Ed.) *Geograficando* (Vol. 6). La Plata.
- Gernaert Willmar, S. (2005). *Desarrollo local transfronterizo: territorios, fronteras e integración centroamericana*. (Fundación Nacional para el Desarrollo, Ed.) *Alternativas para el Desarrollo*. San Salvador.
- Gómez Orea, D. (2008). *Ordenación Territorial*. (Multi Prensa, Ed.). Madrid.
- Grupo Propuesta Ciudadana. (2014). *El Ordenamiento Territorial en el Perú: Avances y retos para las regiones y el país*.
- Hildenbrand Scheid, A. (2012). *La Cooperación Transfronteriza entre Andalucía- Algarve-Alentejo en el Proyecto Andalbagua (Poctep 2007-2013) – El Reto de Lograr un Desarrollo Territorial Coherente a Ambos lados de la Frontera*. (1er Congreso Territorial del Noroeste Ibérico, Ed.). A Coruña.
- Junta de Andalucía. (2012). *Propuesta de Estrategia Transfronteriza de Desarrollo Territorial para el Bajo Guadiana. Programa de Cooperación Transfronteriza España-Portugal*. Andalucía.
- Jurado, J. (2005). *Teorías del Desarrollo*. Ecolink.
- Koff, H. (2008). *La política fronteriza comparada y las estructuras del poder*. (Universidad de Antioquia & Instituto de Estudios Políticos, Eds.) *Estudios Políticos* (Vol. 32). Medellín.
- Ley N° 27867: *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales*. (2002). Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 18 de noviembre de 2002.
- Marteles, S. (2009). *Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: La experiencia del programa Fronteras Abiertas*. (BRIT X Congreso las Regiones Fronterizas en Transición, Ed.). Tacna.



- Marteles, S., & Conato, D. (2009). *FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA EN AMÉRICA LATINA A TRAVÉS DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA: LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA FRONTERAS ABIERTAS / Strengthening cross-border governance in Latin America through decentralized cooperation: the*. (Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat, Ed.) *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos* (Vol. X). Iquique.
- Massiris Cabeza, Á. (2012). Políticas Latinoamericanas de ordenamiento territorial. En *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia* (pp. 13-30). Bogota: Facultad de Artes de la Universidad Nacional de Colombia.
- Meza, N. (2012). Espacios Regionales Fronterizos: Escenarios de Integración. En *Integración y Comercio* (Vol. 34, pp. 25-32). Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe Banco Interamericano de Desarrollo.
- MINAM. Lineamientos para la Formulación de Proyectos de Inversión Pública en Materia de Ordenamiento Territorial (2013). Lima: Publicada en el Diario Oficial «El Peruano» el 31 de octubre de 2013).
- MINAM. (2014). Orientaciones básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú. Lima: Ministerio del Ambiente.
- Ministerio de Fomento del Gobierno de España. (2015). ESPON. *Pagina Web Oficial*.
- Morales, F. (2014). EL ENFOQUE TERRITORIAL EN LOS ESTUDIOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA. *Nueva Época*, 44.
- MRE. (2014). Relaciones Bilaterales de Perú y Ecuador. *Portal Oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú*.
- MVCS. (2013). *Plan de Acondicionamiento Territorial de la Provincia de Zarumilla: Diagnostico*. (Municipalidad Provincial de Zarumilla & Ministerios de Vivienda Construcción y Saneamiento, Eds.). Zarumilla.
- Novak, Fabián; Namihas, S. (2010). *Perú - Ecuador: Una Experiencia exitosa de paz y buena vecindad*. (Instituto de Estudios Internacionales. Pontificia Universidad Católica del Perú., Ed.) (1era ed.). Lima.
- Oliveros, A. (2002). *El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina*. (Comunidad Andina, Ed.). Lima.
- Oszlak, O. (2006). *Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas*. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político* (Vol. XI). Buenos Aires.
- PBRF E-P: Capítulo Perú. (2006). *Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú - Ecuador*. (Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador - Perú: Capítulo Perú, Ed.). Lima.
- Perkmann, M. (2003). *CROSS-BORDER REGIONS IN EUROPE SIGNIFICANCE AND DRIVERS OF REGIONAL CROSS-BORDER CO-OPERATION*. *European Urban and Regional Studies* (Vol. 10).



- PNUD. (2012). *Desarrollo local transfronterizo en acompañamiento al programa binacional*. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de República Dominicana, Ed.). Santo Domingo.
- Rhi-Sausi, J. L. (2011). La Cooperación Transfronteriza en América Latina: Algunas lecciones aprendidas. *Proyecto IILA-CeSPI FRONTERAS ABIERTAS Cooperación Italiana*.
- Rhi-Sausi, J. L., & Oddone, N. (2012). Cooperación Transfronteriza e Integración: Oportunidades para el desarrollo del Perú. En *Las Fronteras: Espacios de Encuentro y Cooperación* (p. 55). San José.
- Rhi-Sausi, José Luis y Nahuel, O. (2012). Cooperación Transfronteriza e Integración Oportunidades para el Desarrollo del Perú. En *TENDENCIAS. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Nariño* (Vol. XIII, pp. 239-264). Nariño.
- Rhi-Sausi, José Luis y Nahuel, O. (2013). Integración Regional y Cooperación Transfronteriza en los Nuevos Escenarios de América Latina. En *Investigación y Desarrollo. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Desarrollo Humano de la Universidad del Norte* (Vol. 21, pp. 260-285). Barranquilla.
- Ríos Gonçálves, G. (2013). *Sistemas complejidad diferenciacion articulacion Gabriel Ríos | Gabriel Ríos - Academia.edu*. (Universidad de la República, Ed.). Montevideo.
- Roberto, B. C. (2002). Los sistemas territoriales. Etapas de Estructuración y Desestructuración en Argentina. En *Anales de Geografía de la Universidad Complutense* (Vol. 22, pp. 113 - 129). Madrid. doi:-
- Rodríguez, J. C. A. (2014). El concepto frontera en la geografía humana. En *Perspectiva Geográfica. Revista del Programa de Estudios de Posgrado en Geografía de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia* (Vol. 17, pp. 71-76). Bogotá.
- Rodríguez Seeger, C., & Reyes Packe, S. (2007). Propuesta Metodológica para la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial Sustentable.
- Roque, E. (2015). *Estado, proyectos binacionales y criterios para su implementación en el Perú. Dificultades en la implementación de los Ejes de Interconexión Vial Perú-Ecuador 1999-214*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- SELA. (2012). *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergencia de América Latina y El Caribe*. (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, Ed.). Caracas.
- Senplades. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017*. Quito.
- Senplades. (2014). *Lineamientos y directrices para la planificación y ordenamiento territorial*. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador, Ed.) (1era ed.). Quito.
- Unión Europea. (2014). Colaboración UE-Latinoamérica sobre Cooperación





Transfronteriza en el marco de la Política Regional. En *Informe Final: Sesiones Informativas 3 y 4 en Europa para expertos latinoamericanos y Talleres 3 y 4 en América Latina realizados en 2013*.

Xavier González; Antoni Durá. (2009). Las regiones transfronterizas: balance de la regionalización de la cooperación transfronteriza en Europa (1958-2007). *Documents d'Anàlisi Geogràfica . Revista del Departament de Geografia de la Universitat de Autònoma de Barcelona*, 56/1, 21-40.

Zamora Rivas, Á., Gernaert Willmar, S., & López, O. H. (2007). *Desarrollo local transfronterizo : nuevas perspectivas desde los territorios*. (FUNDE, Ed.). San Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo.

## ANEXOS

### **Anexo N° 1: Principales Acuerdos y Tratados Bilaterales entre Ecuador y Perú<sup>1</sup>**

#### **a) Tratado de comercio y navegación**

Establece que el Ecuador gozará de los derechos que se estipulan en el presente Tratado para la navegación pacífica y el comercio en el Amazonas y sus afluentes septentrionales; además de aquéllos que le reconoce el artículo VI del Protocolo de Río de Janeiro.

A efectos de facilitar la navegación y el comercio, el Ecuador podrá utilizar los ríos que desde la frontera con el Perú, le permitan usar también una vía fluvial que se conecte directamente con el Amazonas, para lo cual ambos gobiernos, de común acuerdo, habilitarán los pasos de frontera que resulten necesarios. Para los mismos efectos, también gozará el Ecuador del derecho de tránsito terrestre por las correspondientes vías públicas de acceso, actualmente existentes o que se construyan en el futuro, que conecten el territorio del Ecuador con puntos fluviales habilitados para la carga y descarga de mercancías en los ríos objeto de este Tratado.<sup>2</sup>

En este acuerdo se estableció la creación, por un periodo de cincuenta años renovables, de dos “Centros de Comercio y Navegación” destinados al almacenaje, transformación y comercialización de mercancías en tránsito procedentes del Ecuador o destinadas a su territorio, las cuales gozarán de libre acceso a las facilidades existentes en los puntos fluviales habilitados para la carga y descarga en los ríos objeto del acuerdo.

---

<sup>1</sup> En Documento de Planificación Binacional del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador – Perú (2014)

<sup>2</sup> Tratado de Comercio y Navegación, Acuerdos de Paz (1998).





### **b) Acuerdo Amplio ecuatoriano peruano de integración fronteriza, desarrollo y vecindad**

Los Gobiernos de la República del Ecuador y de la República del Perú, recogiendo la aspiración de ambos pueblos para que sus relaciones se desarrollen de modo permanente en un clima de paz, concordia, entendimiento y cooperación que permita potenciar el rico y diverso caudal de tradición, historia, cultura y recursos; suscribieron en Acuerdo Amplio Ecuatoriano Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, marco que definió la creación de mecanismos e instancias de Coordinación Binacional como son la Comisión de Vecindad, el Régimen Fronterizo y el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza.

### **c) Acuerdo de constitución de la comisión binacional Ecuatoriana-Peruana sobre medidas de confianza mutua y seguridad**

La Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad tiene carácter permanente y es la más alta instancia en esta materia; su misión es analizar, decidir y evaluar la conveniencia de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad principalmente en el campo militar y, de ser necesario en otros campos relacionados, a través de un proceso bien definido, dinámico, secuencial, incremental y retroalimentado a lo largo del tiempo. Esta Comisión está conformada por un delegado militar de alto nivel de cada una de las tres ramas de las fuerzas armadas y por un representante de la Cancillería, por cada país.

### **d) Acuerdo de bases sobre el canal de Zarumilla**

En el Acuerdo de Bases se establecen los derechos y obligaciones del Perú y Ecuador con relación al funcionamiento y operación del Canal de Zarumilla, quedando precisado en el Reglamento para la administración del canal y la utilización de sus aguas, las normas que permitan la conducción y eficiencia en el uso del agua que fluye por el Canal de Zarumilla, de conformidad con la Fórmula Aranha de 1947.



#### **e) Estatuto migratorio permanente**

Instrumento suscrito en el 2009 permite a los ciudadanos ecuatorianos y peruanos ingresar a trabajar al otro país, únicamente con su cédula de ciudadanía o pasaporte por un período de hasta seis meses en cualquier actividad, de conformidad al marco legal vigente. Su aplicación permite la regularización del trabajo y la movilidad laboral entre los dos países.

#### **f) Acuerdo bilateral para brindar atención de salud recíproca a nacionales de la República del Ecuador y de la República del Perú**

Considerando que en Ecuador se garantiza la atención de salud y educación sin distinciones de nacionalidad, en reconocimiento a la ciudadanía universal, mediante este acuerdo Perú también otorga la atención en establecimientos de salud pública a la población ecuatoriana que demande dichos servicios en el territorio peruano.

En Perú este servicio se lo otorga con la presentación de la cédula de identidad ecuatoriana y se lo realiza a través del Seguro Integral de Salud. En Ecuador, los ciudadanos peruanos se atienden en cualquier unidad del Ministerio de Salud Pública con la presentación de su documento de identidad.

#### **g) Plan quinquenal de salud en frontera Perú-Ecuador**

Desde la perspectiva de la planificación binacional, se ha estructurado un plan quinquenal conjunto de salud que considera la Prevención y Control de las Enfermedades Transmisibles y No Transmisibles, Alimentación y Nutrición Saludable, Salud Materno Infantil, Redes Binacionales de Salud, Salud Ambiental, Respuesta binacional frente a emergencia y desastres, Seguridad Social y Atención de Salud Recíproca y Desarrollo y Gestión de Recursos Humanos. Se ha propuesto una hoja de ruta para la intervención en el quinquenio 2013-2017.



**h) Convenio de cooperación entre los gobiernos de Italia, Perú y Ecuador con la participación del Plan Binacional de desarrollo de la región fronteriza Perú-Ecuador “Programa de cooperación socio sanitaria en apoyo al Plan Binacional de desarrollo de la región fronteriza Ecuador-Perú”**

A través de éste convenio se promueve la implementación de un modelo de Atención Integral de Salud Binacional (MAIS-B): se ejecutó en dos etapas, una primera que inició el 2004 y permitió el establecimiento de una red binacional de salud en el corredor Loja-Piura, y una segunda, con énfasis en la construcción y equipamiento de unidades de salud. Para el lado ecuatoriano, el MAIS-B se ajusta a las tipologías de atención establecidas por el ente rector de la salud pública; para el lado peruano se rige según políticas nacionales y se ejecuta según la estructura definida para el ámbito de salud por el Gobierno Regional de Piura.

**i) Convenio de cooperación y mutuo reconocimiento de títulos profesionales, grados académicos y estudios universitarios**

Instrumento que permite el reconocimiento de títulos profesionales, grados académicos y estudios universitarios realizados por estudiantes ecuatorianos y peruanos en los principales centros de educación superior acreditados en un marco de la política de excelencia educativa impulsada por las entidades rectoras de la educación superior; por Ecuador, la Secretaría Nacional de Educación Superior Ciencia y Tecnología y el Consejo de Rectores en Perú.

**j) Acuerdo de cooperación entre la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) y la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional del Ecuador (SETECI), para fortalecer la gestión de la cooperación internacional**

Instrumento que faculta el ejercicio conjunto de gestión de la cooperación internacional; establece parámetros técnicos y líneas de captación, priorizando la cooperación sur-sur y la asistencia técnica.

**k) Convenio para la asignación y uso de frecuencias radioeléctricas para la operación de estaciones de radiodifusión y de televisión VHF y UHF en el área de frontera**

Mecanismo que tiene como objeto definir la las frecuencias para radio y televisión en zona de frontera, garantiza el uso del espectro radio eléctrico para que los habitantes de las poblaciones fronterizas puedan tener acceso a la programación local y nacional.

**l) Memorándum de entendimiento con el objetivo de ampliar la cooperación en el ámbito de los servicios postales y coordinar las acciones de ambos países en la materia**

Instrumento que impulsa y garantiza el intercambio de experiencias y asistencia técnica en materia postal entre ambos países, optimizando los avances en la institucionalidad pública de Ecuador y Perú sobre asuntos postales.

**m) Acuerdo entre la República del Perú y la República del Ecuador para el establecimiento de la Comisión Binacional para la gestión integral de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica transfronteriza del río Zarumilla**

En el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad se establecieron la importancia de la gestión de las cuencas hidrográficas, siendo así en el 2009 se constituyó la Comisión Binacional para la Gestión Integrada de la referida cuenca con el objeto de establecer una visión eco-sistémica y sustentable.

El objetivo más específico de la cuenca es propender al desarrollo, conservación y gestión de los recursos hídricos transfronterizos, generando un impacto positivo en la calidad de vida de la población.



**n) Acuerdo específico Ecuatoriano-Peruano sobre el tránsito Transfronterizo de Aeronaves**

Este instrumento instauró un acuerdo que regula el tránsito transfronterizo de aeronaves, desde y hacia los aeropuertos y aeródromos de las ciudades de Región Fronteriza, definiendo que las tasas aeroportuarias, derechos de navegación aérea y derechos aeroportuarios en los vuelos transfronterizos aplicarán criterio de vuelo doméstico.

**o) Convenio de cooperación entre el Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversiones del Ecuador -PROECUADOR-, y la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo- PROMPERÚ**

Convenio que tiene como objeto realizar una promoción conjunta de los principales productos de exportación ecuatorianos y peruanos hacia mercados internacionales, lo cual permite una integración comercial estratégica con otros países.

**p) Memorando de entendimiento en materia de promoción turística entre el Ministerio del Turismo del Ecuador y la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación del Turismo**

Las instituciones competentes en materia de Turismo de Ecuador y Perú suscribieron dicho memorando, con el objeto de definir productos turísticos comunes y promocionar de manera conjunta como único destino turístico a ambos países, de manera de incrementar beneficios del flujo turístico que se dirige a uno de los dos destinos.

**q) Acuerdo marco de cooperación interinstitucional entre el Ministerio del Interior de la República del Perú y el Ministerio del Interior de la República del Ecuador**

Instrumento que tiene como objeto combatir el delito transnacional organizado a través del fortalecimiento del intercambio de experiencias en



materia de seguridad, así como establecer acciones coordinadas y protocolos de intervención conjunta particularmente en zonas fronterizas.

**r) Memorandum de entendimiento sobre ejecución de un sistema de apoyo mutuo en caso de desastres naturales y de acción cívica binacional**

Mecanismo a través del cual las Fuerzas Armadas de Ecuador y Perú han definido un sistema de apoyo mutuo y ayuda humanitaria con el objeto de brindar el contingente necesario para asegurar protección a las poblaciones afectadas por desastres naturales.

**s) Convenio marco de cooperación entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República del Perú y el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos de la República del Ecuador**

Convenio que tiene por objeto agilizar los trámites de repatriación de ecuatorianos sentenciados en Perú y peruanos sentenciados en Ecuador.

**t) Acuerdo de Entendimiento en Materia Ambiental en el marco de la sexta Reunión de Jefes de Estado y Gabinete Binacional de Ministros en Cuenca.**

La estrategia ambiental permitirá viabilizar de forma sistemática todos los esfuerzos e iniciativas del Proyecto de las cuencas Puyango – Tumbes y aprovechar el caudal de los ríos que llevan esos nombres. También se trabajará para reducir la contaminación en las cuencas de los ríos fronterizos, a través del control de actividades mineras y plantas de beneficio.