

El ordenamiento territorial para un modelo alternativo de desarrollo en el Perú⁽¹⁾

Elaborado por: Programa de Incidencia

Después de casi una década de iniciado el proceso de descentralización y luego de un largo período de expansión de las actividades extractivas, acompañado de un incremento igualmente sostenido de la conflictividad social, se ha iniciado en el país el debate sobre el sentido y los alcances del ordenamiento territorial (OT). Debido al carácter integral del proceso, esto pone en la agenda política el modelo de desarrollo en curso en el país.

A partir de nuestra diversidad territorial, es necesario pensar en la construcción de un nuevo patrón de acumulación orientado a la generación de valor agregado y sustentado en el conocimiento y la innovación. Ello implica confrontar política y programáticamente a las fuerzas y sectores que apuestan por la continuidad del modelo primario-exportador y que hoy son aún hegemónicos en el país.

Los objetivos planteados por el nuevo Gobierno del presidente Ollanta Humala, de reducir la desigualdad y promover la inclusión social, deben ubicarse en el centro de este debate que no es solo económico, sino también social, ambiental, cultural y político. El OT es un proceso que va mucho más allá de los aspectos técnicos y de procedimiento para ubicarse en el terreno de la disputa política de intereses diversos y contrapuestos.

(1) Artículo extraído de la Revista N° 2 Punto de Vista, octubre 2011, de la Red Latinoamericana sobre Industrias Extractivas.

La prioridad que se ha dado en los últimos veinte años a la gran inversión extractiva como motor del crecimiento económico se refleja en el diseño de la legislación de fomento a las inversiones. Esto es particularmente importante en los sectores minero y energético, en los que se han flexibilizado las normas legales para agilizar el otorgamiento de concesiones, ampliar sus extensiones y prolongar su vigencia, por encima de otras consideraciones, como los intereses de la población que ocupa esos territorios u otras posibilidades productivas diferentes de las extractivas. En el sector agrario se han flexibilizado los mecanismos de protección de las tierras comunales para facilitar su disposición a terceros interesados, sobre todo, en las tierras de la costa y la Amazonía.

Ausencia de una política de Estado

El marco normativo sobre ordenamiento territorial en el Perú refleja la ausencia de una concepción integradora del proceso. El OT exige una mirada multidimensional inherente al territorio, que ponga en el mismo nivel los aspectos económico, político, social, ambiental, cultural, institucional, y que pueda articularlos. Sin negar la importancia sustantiva de la dimensión ambiental en este terreno, el sesgo sectorial del ordenamiento territorial debilita la visión integral que demanda este tipo de procesos.

La legislación refleja el poco interés que existe en el Estado sobre esta política y la poca claridad que hay sobre el contenido, el sentido, la utilidad y los alcances de estos procesos. Se carece de un marco legal integrado que exprese con precisión los conceptos, definiciones, objetivos, funciones y roles de los diversos instrumentos. Las normas están dispersas; se emplean las mismas formulaciones para diferentes instrumentos o procesos y se utilizan términos diferentes de manera indistinta, pero se les da significados similares. En síntesis, podemos afirmar que carecemos de una estrategia nacional de ordenamiento territorial.

La falta de claridad sobre el ordenamiento territorial en el país y el empleo del concepto sin definirlo ha dado lugar a que se usen términos diferentes para referirse a él. Por ejemplo: acondicionamiento territorial (Ley de Bases de la Descentralización); ordenamiento ambiental y territorial (Ley de Conservación y Aprovechamiento de la Biodiversidad); ordenamiento territorial (Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales); ordenamiento territorial ambiental (Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental).

Se carece de un marco legal integrado que exprese con precisión los conceptos, definiciones, objetivos, funciones y roles de los diversos instrumentos [...] En síntesis, podemos afirmar que carecemos de una estrategia nacional de ordenamiento territorial.

La institucionalidad del ordenamiento territorial

La incorporación del OT como una función del Minam tiene como elemento positivo que permite resaltar la importancia de la sostenibilidad ambiental en este tipo de procesos, pero plantea serios problemas institucionales para su implementación. Se trata de un proceso que requiere la articulación en diversos planos. El primero de ellos está referido al Gobierno nacional, que debe cumplir su rol rector integrando en una sola perspectiva las visiones y enfoques de los diversos sectores para dar forma a una política nacional que responda a la integralidad del OT.

En segundo lugar, hace falta un marco institucional que permita la adecuada articulación del Gobierno nacional con los gobiernos subnacionales. Esta no puede hacerse con los funcionarios o instancias especializadas sino más bien con las que cumplen un rol transversal en la gestión pública descentralizada y con las principales autoridades políticas elegidas.

Finalmente no debemos perder de vista que el OT no se mueve en los marcos de la actual demarcación política sino que la trasciende. En ese sentido es importante trabajar mediante los mecanismos de coordinación existentes entre gobiernos regionales y municipalidades. Desde esta perspectiva nos parece fundamental poner en debate y redefinir el marco institucional del OT, a fin de generar las condiciones institucionales adecuadas para coordinar entre sectores y entre niveles de gobierno.

A la formación de este inadecuado marco institucional ha contribuido la inexistencia de una instancia responsable del planeamiento estratégico del desarrollo nacional desde la década de 1990. A ello se suma la limitada capacidad y escaso interés de la Presidencia del Consejo de Ministros por abordar este asunto, ya que es la única entidad del sector público con capacidad de coordinación intersectorial y entre niveles de gobierno.

Planeamiento y OT

El abandono de la planificación por el Estado —que dejó de tener rango constitucional desde

1993 y, por tanto, carácter obligatorio—, ha dejado a la gestión pública sin capacidad para el planeamiento estratégico y sin un sistema nacional y descentralizado. Este es un factor que contribuye a que el ordenamiento territorial se aborde desde una perspectiva sectorial y no desde la planificación del desarrollo territorial.

La creación y puesta en funcionamiento del Ceplan no ha ayudado a revertir esta situación, pues carece de poder efectivo para orientar el desarrollo y no ha dado pasos para construir el sistema nacional y descentralizado de planeamiento. En general, podemos afirmar que el ordenamiento territorial no ha sido un tema central en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo al 2021. Más bien, se ha afirmado una visión sectorial. La ausencia del sistema nacional y descentralizado ha contribuido a esta realidad y al debilitamiento de las iniciativas promovidas por los gobiernos regionales.

En este marco constatamos que en la legislación se definen el ordenamiento territorial y la zonificación ecológica económica como instrumentos de planificación, pero no se establece su integración o articulación con los otros instrumentos de planificación del territorio, como los planes concertados de desarrollo regional y local o los planes sectoriales subnacionales. Algunas regiones han elaborado estudios de zonificación ecológica económica, pero esta no se toma en cuenta para la elaboración del plan de desarrollo regional concertado, a pesar de ser necesario el ordenamiento territorial para alcanzar los objetivos del plan.

Reforma descentralista y ordenamiento territorial

En lo que se refiere a la reforma descentralista constatamos que las normas sobre ordenamiento territorial dejan sin resolver el rol que corresponde a cada uno de los tres niveles de gobierno, con lo cual se dificulta la necesaria complementariedad y colaboración que demanda esta importante política nacional. Al analizar las leyes y reglamentos es claro que no se ha tenido suficiente interés para definir un proceso en el cual se articulen adecuadamente el gobierno local y el regional,

teniendo como marco de referencia el rol rector que le compete al Gobierno nacional. Con ello se debilitan las condiciones para hacer del OT una efectiva política de Estado y se generan condiciones para potenciales conflictos entre el Gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales.

Otro problema que debe ser ubicado de manera prioritaria en la agenda política es la desvinculación entre el OT y la regionalización, a pesar de tratarse de la construcción de un nuevo modelo de organización del territorio, a partir de la integración de departamentos, como espacios con capacidad para impulsar y administrar procesos de desarrollo. La integración y formación de regiones requiere sustentarse en una nueva organización del territorio, la cual debe superar la demarcación departamental y responder a las dinámicas, procesos y relaciones que dan forma a lo que podemos denominar como grandes espacios estratégicos.

Si asumimos que la regionalización es bastante más que una mera demarcación política y que debe ser abordada desde una perspectiva multidimensional, es ineludible asumir que el OT y la regionalización son parte de un mismo proceso. El marco normativo del ordenamiento territorial tiene un escaso tratamiento en los Lineamientos de Política del Ordenamiento Territorial.

El abandono de la planificación del Estado ha dejado a la gestión pública sin capacidad para el planeamiento estratégico y sin un sistema nacional y descentralizado.

Si bien es cierto que el Consejo de Coordinación Intergubernamental no ha pasado de la sesión de instalación, el OT requiere de una instancia de conducción que involucre a los tres niveles de gobierno. Este es un requisito clave para que el proceso cuente con la legitimidad necesaria y refleje un efectivo consenso, producto del diálogo. Asimismo para que pueda disponer de un referente institucional en el que se puedan resolver las inevitables controversias que surgirán en un proceso de esta complejidad.

Rol de los tres niveles de gobierno

Un aspecto de primera relevancia para el OT es la distribución de funciones vinculadas a las actividades extractivas entre los distintos niveles de gobierno. La legislación nacional le da la prerrogativa de otorgar las concesiones y licencias de las grandes inversiones a las autoridades sectoriales del Gobierno nacional en todo el territorio, sin siquiera establecer mecanismos para recoger la opinión de las autoridades subnacionales. La propia legislación facilita la imposición de las decisiones del Gobierno nacional al darle como prerrogativa la definición de lo que se denomina *proyecto de interés nacional*, en cuyos criterios tampoco participan los gobiernos subnacionales.

Ello se refleja con claridad en la actitud del Gobierno aprista en sus tramos finales, en los cuales intentó frenar los avances en la elaboración de estudios de zonificación económica ecológica (ZEE) de diversos gobiernos subnacionales. Para ello elaboró de manera apresurada una Estrategia de Zonificación Económica Ecológica con el objetivo de centralizar las competencias y funciones vinculadas al OT y a la ZEE.

Es fundamental hacer del ordenamiento territorial y de la zonificación una política de Estado. Los primeros pasos en esa ruta podrían ser dar forma a un plan nacional concertado de ordenamiento territorial y delimitar con claridad las competencias y funciones entre los tres niveles de gobierno.

Participación ciudadana y ordenamiento territorial

La legislación resalta la participación de la sociedad civil en los procesos de ordenamiento territorial y zonificación ecológica económica, pero no se establecen mecanismos, espacios o procedimientos para concretarla. Se necesita prever también el fortalecimiento de capacidades de sus organizaciones en estos temas.

Esta es una dimensión particularmente relevante si tomamos en consideración que las iniciativas de OT que se han desarrollado en nuestro país han sido producto del impulso y la acción concertada de los gobiernos regionales y de diversas organizaciones e instituciones de la sociedad civil. La ley de consulta previa y el debate sobre su reglamento refuerzan esta tendencia democratizadora como un componente fundamental de estos procesos.

Para marcar una efectiva tendencia a la participación, como un componente fundamental del OT, un paso inicial debería ser que el plan nacional se formule de manera concertada con las organizaciones sociales, empresariales e instituciones diversas de la sociedad civil, de tal manera de que cuente con una amplia legitimidad social. Las organizaciones campesinas y de los pueblos indígenas deben tener un rol protagónico en este proceso.

El OT requiere de una instancia de conducción que involucre a los tres niveles de gobierno. Este es un requisito clave para que el proceso cuente con la legitimidad necesaria y refleje un efectivo consenso, producto del diálogo.