

ORDENAMIENTO TERRITORIAL: ENTRE LA CONFUSIÓN Y EL ESTANCAMIENTO

William Postigo De la Motta

Con el apoyo de:

Brot
für die Welt

Editor:
Grupo Propuesta Ciudadana
Calle León de la Fuente 110,
Lima – Lima - Magdalena del Mar
Teléfonos: 613-8313 / 613-8314
www.propuestaciudadana.org.pe

Presidente del Directorio: Federico Tenorio
Coordinador Ejecutivo: Álvaro Campana

Elaboración de contenidos: Dr. William Postigo de la Motta
Edición de publicación: Nelly Carrasco y Mabel Abanto
Diseño y Diagramación: SINCO Diseño

Impreso por:
SINCO Diseño E.I.R.L.
Jr. Huaraz 449 Breña. Lima 5
sincoeditores@gmail.com

Primera edición, enero 2017
Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-00833

Introducción

El Ordenamiento territorial (OT) es una herramienta importante para el desarrollo regional y local, y en los últimos años hay un consenso generalizado en que este instrumento, conjuntamente con la Zonificación Ecológica Económica (ZEE), puede ser de gran ayuda para ordenar el desorganizado despliegue de actividades en el territorio y lograr un desarrollo espacialmente equilibrado en un marco de sostenibilidad ambiental. Esto ha llevado a la aprobación por el Acuerdo Nacional de la 34ª Política de Estado sobre Ordenamiento y Gestión Territorial, y también a la presentación en el Congreso de diversos proyectos de ley sobre la materia.

Sin embargo, aunque a la fecha 14 gobiernos regionales han conseguido finalizar sus procesos para elaborar la ZEE, la implementación del OT prácticamente no ha avanzado y recientemente se han introducido nuevos requerimientos, adicionales a la ZEE y previos a la elaboración de los planes de OT, lo cual retardará aún más el inicio de los procesos de formulación de estos planes. Las razones que explican este retraso van más allá de la ZEE y los nuevos requisitos establecidos, e involucran cuestiones vinculadas con la falta de claridad de la normativa y del discurso oficial sobre ZEE y OT, la aplicación de un enfoque relativamente rígido para el proceso de formulación de los planes de OT; así como también, la preocupación en determinados sectores por las vallas que la ZEE y el OT, impondrían para el desarrollo de la actividad minera y de hidrocarburos en el Perú.

El presente artículo analiza los problemas vinculados con la implementación del OT en el Perú, buscando aclarar algunas confusiones que contribuyen a frenar la elaboración de planes de OT, precisando la naturaleza y contenido de estos planes, así como también la duplicidad que se ha generado con los planes de Acondicionamiento Territorial (AT), no obstante que estos se aplican sólo en el nivel de los gobiernos locales (provincias y distritos).

Asimismo, se evalúa la posibilidad de simplificar los procedimientos para el OT, en la búsqueda de vías menos restrictivas para poder avanzar en la planificación territorial, ya que con los requerimientos actuales aún serían necesarios varios años antes de dar inicio a los procesos de formulación de planes de OT. Esto es

urgente en el Perú porque el uso desordenado del territorio es una característica general en nuestro país, que acentúa los problemas vinculados con la ausencia de desarrollo, particularmente los desequilibrios espaciales, la inequidad y la insostenibilidad ambiental.

En la primera sección se analiza la normativa sobre la ZEE y la manera cómo se ha venido enfocando este instrumento en el discurso oficial. La segunda sección analiza el concepto de OT y su difusión a partir de la Carta de Torremolinos, así como también se discute si es o no imprescindible contar con una ZEE para formular un plan de OT, y si éste puede ser, como pretenden algunos, una herramienta clave para resolver los conflictos sobre uso del territorio, particularmente en relación con la actividad minera e hidrocarburífera. La tercera y última sección analiza la normativa sobre Acondicionamiento Territorial y la duplicidad que se ha generado con el OT. Finalmente, se incluye algunas conclusiones y recomendaciones para viabilizar una aplicación más flexible y rápida del OT, de manera que pueda avanzarse en hacer de este instrumento una herramienta de uso general para el impulso a un desarrollo regional y local equilibrado y sostenible.

Resumen

El artículo analiza las contradicciones entre el marco normativo de la Zonificación Ecológica Económica y el discurso oficial. Asimismo, examina las razones por las cuales la implementación del Ordenamiento Territorial en el Perú se ha estancado. Entre ellas se incluye la carencia de precisión en la normativa y la confusión entre ZEE y OT, así como la idea equivocada de que estas herramientas pueden ser la clave para resolver los conflictos alrededor de las industrias extractivas. Se sostiene que ni la ZEE ni los Estudios Especializados, recientemente requeridos, son realmente indispensables para los planes de OT y que hay una duplicación clara entre los planes de OT y los de Acondicionamiento Territorial.

Palabras clave: Ordenamiento territorial, planificación territorial y regional, industrias extractivas, zonificación ecológica-económica, acondicionamiento territorial.

1. La ZEE como diagnóstico necesario para el OT

La Zonificación Ecológica Económica surge como una propuesta metodológica en el Tratado de Cooperación Amazónica, y específicamente para el territorio amazónico, con el fin de propiciar la "...armonización de las actividades económicas y utilización de los recursos con las características, cualidades y capacidades de las diferentes condiciones ambientales distintivas que se manifiestan en un marco geográfico determinado"¹. Es sólo en el caso de Perú que este instrumento se ha convertido en obligatorio como requisito para la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial – POT. Al respecto, la normativa sobre ZEE no ha sido, suficientemente precisa y ello ha ocasionado en primer lugar, confusión sobre la naturaleza y alcance de este instrumento y, en segundo lugar, una contradicción entre la normativa y el discurso oficial, en particular del Ministerio del Ambiente, que es la autoridad rectora en esta temática.

El Reglamento de la ZEE (a partir de ahora el Reglamento), aprobado mediante DS N° 087-2004-PCM, señala en su artículo 1° que "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 cultura". Esta definición establece la ZEE como un instrumento de diagnóstico, y es concordante con la del IIAP (2007: p.5), "La Zonificación Ecológica y Económica es un instrumento que nos permite ampliar nuestro conocimiento sobre las potencialidades y limitaciones de un territorio y de sus recursos naturales. (...) A partir del cual, cuando se entra a la etapa de Ordenamiento Territorial, de acuerdo a las oportunidades del entorno y de cara a la visión de desarrollo, se seleccionan y asignan los usos más apropiados". Sin embargo, el mismo artículo del Reglamento precisa que "Una vez aprobada la ZEE se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales." Este elemento de aprobación de la ZEE en la norma resulta inusual, ya que un instrumento de diagnóstico no solamente no se suele "aprobar", sino que al ser dinámico y flexible requiere un trabajo permanente de actualización o profundización. En contraste con esta definición normativa, el discurso del MINAM ha insistido en la naturaleza de diagnóstico de esta herramienta y que sería recién el Plan de OT (POT) el que incluiría la selección y asignación de los usos del territorio.

No obstante el discurso oficial, diversos artículos del Reglamento contienen mandatos imperativos que se desprenderían de la ZEE. Así por ejemplo, el artículo 23° precisa que "Una vez aprobada la Zonificación Ecológica y Económica-ZEE, las diversas instituciones públicas en el ámbito nacional, regional y local, deberán utilizar de manera obligatoria la ZEE como instrumento de planificación y de gestión del territorio".

Incluso el artículo 12° le asigna al CONAM (ahora le correspondería al MINAM) la función de supervisar los procesos de ZEE en el ámbito nacional (inciso e). Por su parte, el artículo 24° señala que "Una vez aplicada la Zonificación Ecológica y Económica-ZEE, corresponde hacer el monitoreo, evaluación, actualización de la ZEE en el uso y ocupación del territorio". Esto tampoco parece concordante con la naturaleza de un diagnóstico, dado que el monitoreo y evaluación son propios de los planes, como sería el caso del POT, y no de los diagnósticos. El monitoreo de los planes y proyectos permite identificar cambios dentro de plazos cortos, y en indicadores seleccionados, a fin de adoptar medidas correctivas, si fueran necesarias. Pero los diagnósticos no incluyen acciones y, además, el potencial de uso de un territorio no suele modificarse en el corto plazo. Otra cosa es que la ZEE requiera una profundización permanente a fin de propiciar un conocimiento cada vez más detallado del territorio, pero esto es distinto del monitoreo y evaluación.

Que la normativa sobre ZEE ha tenido una intención imperativa, que supera la característica de diagnóstico de esta herramienta, se aprecia muy claramente en el inciso (f) del artículo 12° del Reglamento, el cual le otorga al MINAM la capacidad de "Resolver en última instancia administrativa cuando exista contradicción entre las decisiones sectoriales o de otros niveles de gobierno, sobre las categorías de uso definidas en la ZEE". Por ejemplo, si se pretendiera construir una carretera en una zona no contemplada por la ZEE, estaríamos en una situación de contradicción entre una decisión sectorial (sector Transportes) y las categorías de uso definidas en la ZEE (sector Ambiente). En este caso le correspondería al MINAM dirimir la contradicción y su resolución tendría carácter mandatorio. Se evidencia por tanto que, en el marco normativo actual, la ZEE tendría un carácter mandatorio que no es propio de un diagnóstico.

Bajo el marco señalado, el D.R. N°002-2009-GRSM/PGR del Gobierno Regional de San Martín contempla en su artículo 10° que todo acto administrativo relacionado con el uso y ocupación del territorio debe contar con un informe de validación de la ZEE, y en el artículo 11° que las contradicciones que surgieran serán resueltas en primera instancia por el gobierno regional y en segunda y última instancia administrativa por el Ministerio del

1 Ponce (1998: p. 5).

Ambiente. Más aún, el artículo 45° de esta norma establece que “El GRSM, a través de la Procuraduría Pública Regional iniciará acciones legales en materia penal, civil y constitucional, ante actos, hechos u omisiones que constituyan incumplimiento de la aplicación de la ZEE por persona natural o jurídica”.

Un problema que no ha sido contemplado en el marco normativo es la potencial contraposición entre la competencia de los gobiernos regionales y locales de aprobar la ZEE (y esto incluye a los POT) y la atribución del Gobierno nacional, sector energía y minas, de otorgar concesiones mineras y de hidrocarburos. Aunque al respecto se plantea que sea el MINAM el encargado de resolver las controversias, no parece lo más adecuado que la autoridad dirimente en una controversia sea una de las dos autoridades involucradas (debe tenerse en cuenta que, en su momento, el MINAM dio su opinión favorable para la aprobación de la ZEE). En este caso, parecería más razonable que quien deba dirimir sea una tercera autoridad como la Presidencia del Consejo de Ministros que, para el efecto, podría requerir un informe técnico del CEPLAN.

En adición a lo señalado, el artículo 23° establece la obligación de usar la ZEE como instrumento de planificación y gestión del territorio, lo que sólo podría entenderse si en lugar de alternativas de uso la ZEE incluyera usos definidos; en caso contrario se trataría de una obligación relativa que podría implicar la revisión de la ZEE en los procesos de planificación y gestión, y su consideración al momento de decidir los usos del territorio, pero no necesariamente la obligación de seguir las recomendaciones que ésta pudiera contener. Claramente, si la ZEE no tuviese un carácter mandatorio no habría necesidad de recurrir a un dirimente.

La confusión sobre el carácter mandatorio de la ZEE proviene desde la Ley N° 26821 Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, cuyo artículo 11° establece que “La Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) del país se aprueba a propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación intersectorial, como apoyo al Ordenamiento Territorial a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados, y demás fines. Dicha zonificación se realiza en base a áreas prioritarias conciliando los intereses nacionales de la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales”. Es evidente que en esta norma se concibe a la ZEE como una herramienta para evitar conflictos, lo que sólo podría ocurrir si los usos del territorio fueran definidos en dicho instrumento. Más aún, la segunda parte del artículo 11° precisa que la ZEE debe conciliar los intereses nacionales de la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Todo ello no parece concordante con la idea de que la ZEE sólo definiría usos

recomendados pero no usos obligatorios del territorio, los cuales se definirían recién en el POT, y refuerza lo argumentado respecto a que la normativa le asigna a la ZEE roles que corresponderían al POT y no a un diagnóstico. Para añadir mayor confusión en este respecto, la Ley N° 30230, de julio 2014, ha intentado resolver la confusión sobre el carácter mandatorio de la ZEE precisando que ni la ZEE ni el OT asignan usos ni exclusiones de uso del territorio; sin embargo, aún resta por modificar todas las normas, nacionales y regionales, que se contradicen con este mandato.

El problema en este caso es que conforme a esta Ley ya ni siquiera el POT definiría los usos permitidos del territorio, por lo que resulta válido preguntarse si esta Ley aclara algo o contribuye aún más a la confusión.

En el marco de este análisis vale la pena destacar la observación de Iberico & Vera Tudela (2014: p. 40) respecto a la aplicación del método de “exclusión selectiva” diseñado por el IIAP para su aplicación en la elaboración de las ZEE, el cual determina que “. . . el territorio con vocación de uso productivo sea, por construcción metodológica, un resultado residual de los criterios utilizados para clasificar cada zona en una de las otras categorías que presentan mayor jerarquía a los usos productivos”. Esto se refleja también en el primer párrafo de la introducción a la ZEE de Cajamarca donde se afirma que “La Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) es un instrumento para posibilitar la conservación del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales a través del aprovechamiento económico de los ecosistemas respecto a su potencial y restricciones ambientales, como base para efectuar el Ordenamiento Territorial (OT)”². De un lado, se aprecia aquí un enfoque donde se otorga preeminencia a la conservación sobre lo económico y social, que no parece correcto porque lo deseable es un balance entre estos dos aspectos y lo ambiental; pero además, la ZEE y para el caso el OT, no son los instrumentos más específicos que aseguran el uso sostenible de los recursos naturales. Para este fin existen diversos instrumentos de gestión ambiental, entre los principales los Estudios de Impacto Ambiental y otras normas como los Límites Máximos Permisibles.

El análisis realizado permite apreciar que la normativa sobre ZEE en el Perú ha pretendido asignarle a este instrumento un carácter mandatorio que no parece concordante con la naturaleza de diagnóstico que se le atribuye en el discurso oficial. No es de extrañar entonces la preocupación del sector empresarial por la aprobación de ZEE que podrían incluir restricciones al desarrollo de sus actividades económicas. Tal es el caso de Cajamarca, donde no sólo se aprecian discrepancias entre el área categorizada con aptitud para minería y la superficie en exploración y explotación

2 http://geoservidor.minam.gob.pe/geoservidor/Archivos/Documentos/Doc_zee_cajamarca.pdf

minera³, sino que el Gobierno regional declaró la intangibilidad para actividad minera de las cabeceras de cuenca en su ámbito⁴. Esta preocupación del sector empresarial es parte de la explicación sobre el escaso avance de la ZEE y, particularmente del OT, ya que ha generado una oposición no necesariamente abierta pero efectiva al desarrollo de estos instrumentos. Un siguiente factor para este escaso avance es el establecimiento de requisitos ineludibles como la ZEE, y ahora los estudios especializados, cuya realización ha requerido y seguramente requerirá tiempos excesivamente prolongados. Se comprende entonces la necesidad de efectuar los cambios normativos necesarios para posibilitar una formulación pronta de los planes de OT y también para precisar los límites de la ZEE en correspondencia con lo precisado en la Ley N° 30230.

2. El Ordenamiento Territorial

Desde la aprobación de la Carta Europea de ordenación del territorio (European Regional/Spatial Planning Charter), en 1983, los diversos países de América Latina han iniciado, en diversos momentos, procesos para implementar el OT. Según la Carta Europea, también llamada Carta de Torremolinos, por el nombre de la ciudad andaluza donde se realizó la conferencia que llevó a su aprobación, “La ordenación del territorio⁵ le da expresión geográfica a las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es al mismo tiempo una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”. Los Lineamientos de Política para el OT (RM. N° 026 - 2010 – MINAM) tienen una definición similar: “El Ordenamiento Territorial es una política de Estado, un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, la regulación y promoción de la localización y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial sobre la base de la identificación de potenciales y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos”. Asimismo, la Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el OT define el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como “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”.

De lo señalado se puede distinguir hasta tres aproximaciones al POT, una primera es como un instrumento de regulación del uso del suelo, es decir de lo que se puede o no se puede hacer en una zona determinada del territorio. Esto sería el equivalente a la zonificación urbana, pero en este caso incluyendo también el ámbito rural y, además, no solamente en el nivel distrital, sino también en el provincial y departamental o regional. Este tipo de regulación es la expectativa de los que sostienen que el POT permitiría definir dónde se puede y dónde no se puede realizar actividades mineras o petrolíferas, y que con el artículo 22° de la Ley N° 30230 habría quedado descartado. Una segunda aproximación es la de un instrumento que contiene la localización de las inversiones en infraestructura y otras de desarrollo territorial o regional, en forma articulada y bajo una visión espacial del desarrollo, lo que constituiría un modelo de desarrollo territorial. En esta segunda aproximación el POT constituiría, en el nivel regional, la expresión espacial (geográfica) del Plan Concertado de Desarrollo Regional (PCDR), el cual contiene los proyectos de inversión para el desarrollo de la región en un periodo determinado. En este caso, el POT le aportaría una visión de desarrollo territorial a los programas de desarrollo y proyectos de inversión regional incluidos en el PCDR, convirtiéndose en un subplan del PCDR.

El POT tendría un contenido esencialmente espacial con la descripción de la visión de desarrollo territorial en el periodo de ejecución del PCDR y la manera en que se articulan los proyectos de inversión para el desarrollo territorial, especialmente los que involucran obras físicas, como parte de la estrategia de desarrollo regional contenida en el PCDR. Éste último es el que contendría las medidas y acciones necesarias para generar los cambios deseados en el territorio, estos son los programas de desarrollo y proyectos de inversión que son la expresión de la estrategia de desarrollo regional. Una tercera aproximación, es la de Gómez (2008: p. 61) para quien la ordenación territorial supera y envuelve las aproximaciones sectoriales en tanto que “... adopta un enfoque global y sistémico, que incorpora en un modelo conjunto los aspectos económicos, sociales, culturales, estéticos y físicos naturales, que busca el equilibrio y la cohesión territorial mediante la integración de los sectores y de las

3 Ver Iberico & Vera Tudela (2014).

4 Ordenanza Regional N° 036-2011-GR.CAJ-CR del 05-12-2011.

5 Traducido literalmente del inglés la “Ordenación del Territorio” es “Planificación Regional/Espacial”.

diferentes unidades territoriales”. Bajo esta perspectiva el POT sustituiría completamente al PCDR. En efecto, Gómez (2008: p. 51) plantea que la planificación territorial, como parte de la ordenación territorial, define las medidas de regulación, de intervención y de gestión para avanzar hacia el sistema territorial deseado en el futuro.

La normativa peruana no es muy clara respecto de cuál de estas tres aproximaciones es la que corresponde al POT. Como se ha señalado, el marco normativo de la ZEE parece otorgarle a ésta la función de definir zonas de uso y no uso, lo que correspondería a la primera aproximación analizada en el párrafo anterior, no obstante que la tendencia predominante en el discurso oficial ha sido atribuirle a la ZEE una naturaleza de diagnóstico. Ello implicaría que las definiciones de usos estarían incluidas en el POT, aunque sin mandato imperativo conforme a la Ley 30230. La segunda aproximación señalada, limitaría el POT a la definición de un modelo geográfico para el PCDR y sería éste el que contendría las estrategias y acciones para lograr el modelo territorial deseado, como parte de una estrategia de desarrollo regional. Este tipo de enfoque no distingue esencialmente el POT de lo que la normativa le atribuye al Plan de Acondicionamiento Territorial, aunque este último sólo se ha planteado para el nivel local (provincial y distrital) y no el regional. Hasta ahora la idea generalizada era que la opción preferida por las autoridades en el Perú era la unión de la primera y segunda aproximaciones mencionadas en el párrafo anterior; no obstante que, como se ha dicho, esto ha sido puesto en cuestión por la Ley 30230. Empero, la subsistencia sin modificación de las normas sobre ZEE antes analizadas mantiene la confusión sobre los alcances de la ZEE, y ahora también sobre los alcances del POT, además que tampoco se ha resuelto el problema de la duplicidad entre el OT y el Acondicionamiento Territorial, éste último a cargo del Ministerio de Vivienda. La tercera aproximación implicaría la sustitución total del PCDR por el POT, algo que nadie ha planteado en el Perú, y que requeriría cambios normativos significativos, aparte de tener escasa probabilidad de avanzar⁶. Cabe anotar que esta última aproximación enfatizaría en el POT como un instrumento de planificación, antes que uno de gestión ambiental, lo cual pondría en cuestión la rectoría del MINAM en esta materia. En rigor, esta interrogante también es pertinente para la segunda aproximación, en la que se considera al POT como la expresión geográfica del PCDR. La cuestión de los vínculos entre el POT y el PCDR es importante también porque el segundo tiene un vínculo claro con el presupuesto, de tal modo que para tener certeza sobre la ejecución de las acciones del POT éstas tendrían que haber sido integradas en el PCDR.

6 No obstante lo señalado, en el Congreso se han presentado proyectos de ley sobre Ordenamiento Territorial que convertirían a éste en el instrumento supremo de planificación regional, al cual deberían acomodarse todos los demás planes y decisiones públicas, y que no parece tener en claro la duplicación que se produciría con los PCDR.

La aprobación por el MINAM de la Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial, antes que ayudar a viabilizar la aprobación de los POT, ha elevado la valla para que ello sea posible. La experiencia con la elaboración de la ZEE en el Perú indica que se requieren periodos considerablemente largos, de cuatro a seis años para su elaboración, no obstante lo cual la Guía Metodológica introdujo la necesidad adicional de elaborar siete Estudios Especializados antes de iniciar la formulación del POT, y que son los siguientes:

1. Estudio de dinámica económica regional.
2. Estudio de normativa y políticas con incidencia territorial.
3. Estudio de evaluación del riesgo de desastres y vulnerabilidad al cambio climático.
4. Estudio de servicios ecosistémicos.
5. Estudio de análisis de los cambios de la cobertura y uso de la tierra.
6. Estudio de análisis de capacidad institucional.
7. Estudio de ecosistemas y hábitat marino costero.

A ello se suma la elaboración del Diagnóstico Integral Territorial (DIT), el cual “...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”⁷. Tanto el DIT como los 7 estudios señalados deben ser aprobados por el MINAM, como paso previo para que pueda iniciarse la elaboración de los POT. Ciertamente, esto alarga considerablemente el proceso para la implementación del OT y plantea la interrogante de si todos estos estudios son ineludiblemente necesarios para avanzar con el OT.

¿Son indispensables la ZEE y los Estudios Especializados para el OT?

La respuesta a esta pregunta es más de sentido práctico que una cuestión técnica. Es claro que mientras más estudios, y más detallados, se disponga para la elaboración del POT las decisiones serán mejores. Sin embargo, es indudable que mientras no se cuente con un POT las decisiones sobre el uso del territorio se continuarán tomando sin un criterio ordenador,

7 MINAM. Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial.

agravando los problemas de desequilibrio territorial y de sostenibilidad ambiental que caracterizan a nuestro país. Frente a la posibilidad de esperar no menos de 4 años para elaborar la ZEE, y posiblemente un periodo similar para elaborar los Estudios Especializados y la DIT, no parece la mejor decisión esperar a tener todos estos instrumentos para proceder a elaborar el POT e iniciar el ordenamiento del territorio. De hecho, el requisito de elaborar ZEE para los POT es algo que sólo se aplica en el Perú y que no es indispensable en otros países. En este sentido, es posible elaborar un POT sin la ZEE y solamente con un diagnóstico territorial preliminar, y luego cuando ya se cuente con la ZEE, se podría revisar y actualizar dicho plan. Más aún, dado que el territorio es un ámbito complejo, y cuyas características sólo pueden irse conociendo progresivamente, es improbable que se pueda llegar a tener un conocimiento completo del territorio en un periodo corto, por lo que la ZEE tendría que ser mejorada en forma continua. Esto implica que como herramienta de diagnóstico la ZEE no debería ser estática y debería ser enriquecida de manera permanente, de tal manera que en cada reformulación o actualización del POT se debería incorporar la nueva información obtenida. En este respecto, si se entiende actualización de la ZEE como profundización, estas ideas no son realmente nuevas y están contempladas en el mismo Reglamento, el cual establece que la ZEE debe ser

actualizada periódicamente. Empero, se ha preferido un esquema rígido en el que primero se tiene que elaborar la ZEE y luego los siete Estudios Especializados, más la DIT, para recién iniciar el proceso de formulación del POT. Demás está decir que esta visión de la ZEE, donde su aprobación formal y la de los estudios especializados y el DIT es un elemento central, no resulta la más apropiada para una incorporación pronta del OT como un instrumento flexible para la gestión del desarrollo regional y local. La tendencia a burocratizar los procesos para llegar a los POT no parece afectar sólo a las entidades públicas, una entidad de la sociedad civil plantea que además de la ZEE, los estudios especializados y el DIT, para la formulación del POT se requieren dos instrumentos adicionales, un análisis prospectivo y un diseño de un modelo prospectivo⁸. Ciertamente lo que se requiere para avanzar en el OT es simplificar los requerimientos y no complejizarlos cada vez más y, desde un punto de vista práctico, la pretensión de elevar el “tecnicismo” de los POT no aporta nada esencial y sólo contribuye a la confusión sobre lo que constituye un POT y genera nuevas vallas que propician el estancamiento de los avances necesarios para su aplicación en el Perú.

El siguiente cuadro evidencia que los tiempos necesarios para elaborar la ZEE son excesivamente largos en relación con la necesidad de tomar medidas urgentes para ordenar los usos del territorio.

ESTADO SITUACIONAL DE PROCESOS REGIONALES DE ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA - AGOSTO 2015

PROCESO ZEE FINALIZADO ENTRE DICIEMBRE 2004 HASTA JULIO 2011 (6 años, 6 meses)

← 14 PROCESOS REGIONALES DE ZEE FINALIZADOS →	DEPARTAMENTO	NIVEL ESCALA	FINANCIAMIENTO Inversión Pública	MES/AÑO FINALIZADO
	1 AMAZONAS	MACRO 250 mil	PIC N° 017264	dic-07
	2 CALLAO	MICRO 25 mil	Recursos Ordinarios	jul-09
	3 CUSCO	MACRO 250 mil	Recursos Ordinarios / Convenio	dic-08
	4 MADRE DE DIOS	MACRO 250 mil	PIC N° 025926	nov-09
	5 SAN MARTÍN	MACRO 250 mil	PIC N° 008296	jul-06

PROCESO ZEE FINALIZADO DE 2004 HASTA JULIO 2011 (6 años, 6 meses)

← 14 PROCESOS REGIONALES DE ZEE FINALIZADOS →	DEPARTAMENTO	NIVEL ESCALA	FINANCIAMIENTO Inversión Pública	MES/AÑO FINALIZADO
	1 AYACUCHO	MESO 100 mil	PIC N° 125444	feb-13
	2 CAJAMARCA	MACRO 250 mil	PIC N° 016484	oct-12
	3 HUANCARELICA	MESO 100 mil	PIC N° 086195	dic-13
	4 JUNÍN	MESO 100 mil	PIC N° 062266	ago-15
	5 LAMBAYEQUE	MESO 100 mil	PIC N° 052024	ene-13
	6 PIURA	MESO 100 mil	PIC N° 043899	ene-13
	7 LORETO (*)	MESO 100 mil	PIC N° 030231/ Convenio	may-15
	8 PUNO	MESO 100 mil	PIC N° 043711	jul-15
	9 TACNA	MESO 100 mil	PIC N° 061712	jul-13

(*) Debido a su amplia extensión territorial, el Gobierno Regional de Loreto viene desarrollando una estrategia de avance por provincias, habiendo finalizado con la ZEE de la provincia de Alto Amazonas que representa en su extensión 5% del total del departamento. Fuente: MINAM

8 Propuesta Ciudadana (2014: p. 17) El Ordenamiento Territorial en el Perú: Avances y retos para las regiones y el país.

Si bien se aprecia que son más de la mitad las regiones que han avanzado con su ZEE, más de 10 años después de haberse iniciado este proceso se hace notorio que la formulación de planes de OT aún se encuentra distante, y que este proceso no solamente se encuentra inconcluso sino que ahora requerirá mucho más tiempo para completarse debido a la incorporación de nuevos requisitos para la elaboración del POT.

El OT y el conflicto minero

Uno de los factores que ha contribuido a estancar el avance del OT en el Perú ha sido la reiterada referencia de los sectores de oposición a la actividad minera de que la ZEE y el OT, al definir los usos del territorio, resolverían los conflictos que se generan alrededor de esta actividad. La percepción desde el sector empresarial ha sido que la ZEE y el OT impedirían desarrollar nuevas actividades mineras y de hidrocarburos, ya que la definición de usos del territorio en un momento dado no contemplaría la posibilidad de nuevos proyectos; peor aún si, como en el caso del Gobierno regional de Cajamarca, se aprecia una clara voluntad política de limitar el desarrollo de la actividad minera.

Glave (2002) y Aste (2003), en referencia al conflicto minero, han compartido la idea de una ZEE como la respuesta apropiada para su superación. También se ha planteado lo mismo respecto del OT en declaraciones públicas de diversos especialistas e incluso de algunos políticos. Empero, la idea de que la ZEE y el OT pueden tener un rol clave en la disminución de la conflictividad minera no es realista por diversas razones⁹.

Desde un punto de vista práctico, ni la ZEE ni el OT poseen el suficiente detalle en la información que contienen para decidir sobre la pertinencia de un determinado proyecto minero o de hidrocarburos, particularmente en lo referente a su viabilidad ambiental, dado que ésta se determina con base en el Estudio de Impacto Ambiental (EIA). La ZEE y el OT sólo trabajan a nivel de mapas, vistas de satélite y visitas de campo; mientras que el EIA utiliza información mucho más precisa, ya que se realiza utilizando información geológica detallada sobre el sitio del yacimiento, a partir de las labores de exploración, y cuando en base a ello se ha determinado una propuesta tecnológica de explotación del recurso. Esta información generalmente no se encuentra disponible al elaborarse la ZEE ni el OT, y por tanto las decisiones sobre el uso minero o de hidrocarburos sólo pueden ser preliminares y no definitivas en este nivel.

De otro lado, desde un punto de vista legal, los derechos para las operaciones mineras medianas y grandes los otorga el gobierno nacional; mientras que la ZEE y el OT son instrumentos de nivel regional y local. Por tanto, no es posible desde un instrumento de planificación regional o local tomar decisiones que corresponden al gobierno nacional, y si bien la legalidad puede ser modificada, se tendría que sustentar la conveniencia de trasladar el poder de decisión sobre las concesiones mineras y de hidrocarburos a los gobiernos regionales, lo que resulta un tema muy discutible.

En adición a lo señalado, se ha dicho anteriormente que, en su calidad de diagnóstico, la ZEE no sería el instrumento pertinente para decidir sobre los usos del suelo, pero incluso con un POT donde se definieran usos permitidos y no permitidos del territorio es improbable que ello fuese una solución para resolver el conflicto minero. Al respecto podemos imaginar dos tipos de situaciones. Una primera en la que se lograra consensuar la viabilidad de un cierto proyecto minero en un determinado lugar. Esto no significaría la inexistencia de oposición al proyecto sino solamente que dicha oposición sería minoritaria en el momento de la formulación del POT. En tal situación, nada aseguraría que al momento de iniciarse las actividades de exploración no se produjeran situaciones conflictivas, más aún porque la aceptación o rechazo de un proyecto no necesariamente es una situación estática sino que más bien cambia en el tiempo. Los recientes conflictos alrededor del Proyecto Las Bambas evidencian esta realidad de una manera trágica. En una segunda situación hipotética, podría conocerse la existencia de un yacimiento minero en una zona determinada pero que al momento de realizar el OT la zona no fue asignada para el uso minero. Sin embargo, aparece una empresa con una propuesta tecnológica nueva, con nuevas ofertas de beneficios para la población (el precio del mineral podría haberse incrementado), en cuyo caso no parecería razonable rechazar simplemente el proyecto porque así se contempló en el POT, un instrumento basado en la limitada información proveniente de la ZEE. En una situación como ésta lo razonable sería evaluar cuidadosamente la nueva propuesta, realizando un análisis riguroso del estudio de impacto ambiental correspondiente, y con esta información recién se debería proceder a tomar la decisión que fuera más conveniente, balanceando las consideraciones ambientales con las económicas y sociales. Es evidente que aún en este caso siempre habría sectores de opinión opuestos no solamente a la realización del proyecto sino incluso a la decisión de evaluar apenas la posibilidad de autorizarlo, lo que inevitablemente crearía una situación conflictiva. Este segundo caso incluye la situación menos probable de un descubrimiento nuevo de depósitos minerales, que por lo mismo tampoco hubiera sido incluido en la ZEE o el OT, y que generaría los mismos problemas.

9 En un artículo anterior, Postigo (2006), me he referido a la insuficiencia de la información contenida en la ZEE para definir si una zona determinada se puede usar para la actividad minera. Esto se extiende al OT ya que éste trabaja con la misma información de la ZEE.

En consecuencia, no es una expectativa realista pretender que la ZEE o el OT serán las herramientas claves para resolver los conflictos alrededor de las industrias extractivas. Y es que la causalidad de estos conflictos es multidimensional y tiene muy poco que ver con la inexistencia de planificación territorial. Diversas explicaciones sobre las causas del conflicto minero señalan los factores ambientales, económicos y socioculturales¹⁰. Sin embargo, es usual que no se preste mucha atención al problema de debilidad gubernamental por la pérdida de legitimidad y autoridad, que resulta ser un factor clave en el Perú. En un país donde las decisiones públicas son respetadas y el Estado tiene la legitimidad y la capacidad para hacer cumplir sus decisiones, aún si no existieran ZEE o POT seguramente los conflictos no serían tan intensos y podrían ser más manejables; pero éste no es el caso de Perú. En otras palabras, la conflictividad minera en el Perú es un fenómeno complejo que no se explica exclusivamente por la existencia de intereses opuestos con relación a los usos del territorio, menos aún por la inexistencia de planes de OT, sino también por factores vinculados con la gobernabilidad; entre otros. Por tanto, es improbable que la ZEE y el OT sean capaces de resolver esta conflictividad, si no se trabaja sobre la complejidad de factores que la determinan.

El caso de Cajamarca y su ZEE evidencia que éste no es el instrumento para resolver los conflictos alrededor de la actividad minera. Aunque seguramente se alegrará que si la ZEE y el OT no resuelven los conflictos al menos ayudan a reducirlos, es notorio que en el caso de Cajamarca la ZEE no sólo no ha resuelto los conflictos, sino que también ha sido fuente de otros conflictos. Iberico y Vera Tudela (2014: p. 38) han señalado la contraposición entre el territorio determinado por las ZEE para usos productivos y aquel otorgado para la realización de actividades productivas. Ellos refieren que “En el caso de Cajamarca, mientras que las concesiones mineras y los derechos de exploración y explotación vigentes comprenden el 37,4 y 3,0 por ciento de su territorio, respectivamente (de acuerdo al MINEM), según su ZEE aprobada sólo el 0,2 por ciento del mismo está categorizado con aptitud de uso para actividad productiva minera”.

Como se ha señalado, la promoción de la ZEE y el OT por determinados sectores de opinión opuestos al desarrollo de la actividad minera ha resultado muy negativa para el avance de estos instrumentos, en tanto ha generado resistencia en el sector empresarial; no obstante que como se argumenta aquí la asignación de usos en la ZEE o el POT sólo puede ser preliminar con relación a la actividad minera. Esta concordancia entre los

sectores de oposición a la minería y el sector empresarial minero en su percepción sobre la ZEE y el OT, que no deja de resultar paradójica, explica también en buena medida por qué no hemos avanzado con la aplicación del OT en el Perú, no obstante la significativa importancia de este instrumento de gestión territorial para el desarrollo nacional, en particular para el desarrollo regional y local.

3. OT y el Acondicionamiento Territorial

Si nos remitimos a la normativa sobre Acondicionamiento Territorial (AT) encontramos que el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, DS-004-2011-VIVIENDA, define que “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”. Asimismo, señala que “El Plan de Acondicionamiento Territorial constituye el componente físico-espacial del Plan Provincial de Desarrollo Concertado, estableciendo:

1. El modelo físico-espacial para el desarrollo territorial en base a la visión provincial de desarrollo a largo plazo.
2. El marco de referencia para la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo territorial en materias de competencia municipal.
3. Las estrategias de desarrollo territorial y lineamientos para los planes de desarrollo urbano, a fin de garantizar una adecuada coordinación y articulación de acciones.
4. La política general de uso y ocupación sostenible del suelo provincial.
5. El Sistema Urbano Provincial, a fin de definir los roles y

¹⁰ Por ejemplo Tanaka et al (2007).

funciones de los centros poblados que conforman el territorio provincial.

6. La organización físico-espacial de las actividades económicas, sociales y político administrativas.

7. Plan de Desarrollo Rural en el ámbito provincial.

8. La identificación de las áreas de protección ambiental, ecológica y áreas de riesgo para la seguridad física afectadas por fenómenos de origen natural o generados por el hombre, así como la determinación de las medidas especiales de protección, conservación, prevención y reducción de impactos negativos.

9. El programa de inversiones y las oportunidades de negocios, para la atención de requerimientos para el desarrollo de los elementos constitutivos del territorio provincial.

10. Los mecanismos de gestión territorial de las determinaciones adoptadas en el Plan de Acondicionamiento Territorial.

11. Los mecanismos de seguimiento y evaluación de los resultados de la ejecución del Plan de Acondicionamiento Territorial".

Si consideramos las tres aproximaciones al OT, señaladas al inicio de este artículo, la definición normativa del Plan de AT como el componente físico-espacial del Plan Provincial de Desarrollo Concertado ubica a este instrumento en la segunda de las aproximaciones señaladas. Más aún, en tanto que el AT regula la organización físico-espacial de las actividades humanas en los ámbitos urbano y rural, y el desarrollo de la inversión pública y privada en los ámbitos urbano y rural del territorio provincial, así como la ocupación y uso planificado del territorio; no se encuentra una diferencia sustancial con lo que se plantea para el OT, que no es sólo una herramienta de planificación exclusiva del nivel de gobierno regional ya que también se plantea elaborar POT para provincias y distritos. El propio señalamiento del Plan de AT como el modelo físico-espacial para el desarrollo territorial evidencia que no por usar un nombre diferente "acondicionamiento" en lugar de "ordenamiento" estamos hablando de instrumentos distintos.

En este sentido, lo planteado por Chiarella (2010: p. 89) y Glave (2012: p. 125) respecto a que el AT consistiría en la preparación del territorio para la realización de las actividades humanas vinculadas con el desarrollo territorial, parece reflejar la literalidad del término "acondicionamiento", pero no permite establecer una diferenciación clara entre éste y el OT. Sobre el

particular, Alfaro (2006: p. 1), plantea que el AT "Constituye un instrumento y referente espacial del Plan de Desarrollo Concertado, en el nivel regional y provincial, que orienta y promueve la organización física de las actividades económicas, sociales políticas y administrativas de su ámbito territorial; a fin de facilitar el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución poblacional, y la organización de los asentamientos humanos en el territorio", lo cual contribuye a evidenciar la existencia de duplicidad entre AT y OT.

Con relación a lo señalado, es curioso observar cómo la literalidad de los términos utilizados es un factor que también contribuye a generar confusión. Así, algunos pretenden que el OT es un instrumento de planificación completamente nuevo, no obstante que la planificación territorial (espacial) existe desde que apareció la planificación y siempre ha estado asociada con la planificación regional y la planificación urbana. Por ejemplo, ya en el Perú de los años 80' existían en el Instituto Nacional de Planificación los modelos DRAT¹¹ I y DRAT II como instrumentos de planificación regional, los cuales permitían optimizar el despliegue territorial de la inversión pública. En parte esta confusión se explica por la traducción española de "regional/spatial planning" como "ordenación territorial" en la Carta de Torremolinos, ya que una traducción más literal sería "planificación regional/espacial". Por tanto, el término plan de OT sería una redundancia si se admite el significado de "ordenamiento" como "planificación".

La existencia de confusión en esta temática también es señalada por Glave (2012: p. 147), quien afirma que no habría "...claridad respecto a cómo se incorpora la ZEE en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). ¿Primero se realiza la ZEE y luego el POT? o ¿Hay que proceder en orden inverso?". Empero, si la ZEE es un diagnóstico tendría que ser previa al POT y no al revés, que es lo que se recoge en la normativa peruana. Entonces, allí no estaría la confusión sino más bien respecto a cuál sería el contenido del POT y en qué se diferenciaría éste del Plan de AT.

La confusión y duplicación sobre los instrumentos de planificación no es sólo entre el OT y el AT, esto se evidencia también en la profusión de instrumentos de planificación en el Estado peruano que, paradójicamente, se intensifica a partir de la desaparición del Instituto Nacional de Planificación el año 1992. Aunque esta cuestión sería tema suficiente para otro artículo, vale la pena mencionar dos casos. Las denominadas Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento aprobadas el año 2007 coexisten con otros instrumentos, como la Política Nacional del Ambiente, aprobada el año 2009, la cual sin embargo no reemplazó las políticas ambientales del año 2007, como sería lógico, y

11 DRAT: Desarrollo Regional y Acondicionamiento Territorial.

tampoco está sujeta a la evaluación semestral que se aplica a las primeras. Algo similar ocurre con los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM) de algunos sectores, los cuales coexisten con otros planes de los mismos sectores que, aunque tuvieran plazos diferentes, tratan de la misma materia.

Estas duplicidades generan un enorme desperdicio de recursos humanos, materiales y financieros, ya que la formulación de dichos instrumentos se sujeta a procedimientos burocráticos

que suelen involucrar la contratación de consultores, realización de talleres, viajes y otras actividades que se realizan durante tiempos excesivamente prolongados. Ello distrae la atención de los funcionarios y los recursos públicos de la realización de actividades concretas para atender los problemas reales del desarrollo. El problema en este caso es la deficiente institucionalidad de la planificación y la ausencia de voluntad política para ordenar y simplificar los procesos de planeamiento gubernamental.

Conclusión

El interés por el Ordenamiento Territorial en el Perú no ha sido acompañado por un avance significativo en la aplicación de este instrumento. Si bien se ha logrado un avance considerable en la ZEE, prácticamente hay un estancamiento en la elaboración de planes de OT y, con los nuevos requisitos establecidos, aún se requerirá un tiempo considerable antes de llegar a este punto.

Son dos las razones básicas que explican el estancamiento del OT. De un lado, se ha optado por un procedimiento que dispone la obligación de tener la ZEE y otros estudios como prerrequisitos ineludibles para el POT, cada uno de ellos requiere la opinión favorable del MINAM, lo que demanda tiempos excesivos y no es indispensable, habiéndose convertido manifiestamente en una valla elevada para llegar al POT. En segundo lugar, la idea de que la ZEE y el POT serían instrumentos para frenar el desarrollo minero, una idea equivocada pero paradójicamente compartida por los dos lados del conflicto minero, y que ha contribuido a mirar a estos instrumentos con desconfianza, no obstante su clara utilidad para un desarrollo territorial ordenado y equilibrado.

Bajo estas consideraciones sería conveniente eliminar la ZEE y otros estudios como requisitos previos indispensables para la elaboración del POT, el cual puede utilizar un diagnóstico territorial rápido, lo que permitiría contar al más breve plazo con instrumentos de planificación territorial en los gobiernos regionales y locales. Esto no implica necesariamente abandonar la ZEE ni los Estudios Especializados ya que pueden aportar información útil, por lo que podrían continuarse los procesos para su elaboración, de tal manera que una vez culminados se incorporen sus resultados en una reformulación del POT. Asimismo, sería conveniente introducir las modificaciones necesarias en la normativa sobre ZEE y OT para precisar los alcances y límites de estos instrumentos con relación al desarrollo de las actividades económicas y en particular, las mineras y petroleras. Un tema central en este respecto es cómo compatibilizar la aprobación de los POT por los gobiernos subnacionales con el otorgamiento de concesiones mineras y de hidrocarburos por el Gobierno nacional.

El análisis realizado permite concluir también que no existe suficiente claridad sobre el contenido de los planes de OT y que existe duplicidad con los planes de AT. Esto se debería resolver fusionando la normativa sobre OT y AT y concentrando la autoridad técnica sobre planificación territorial en una sola entidad gubernamental. La PCM y el CEPLAN son los candidatos naturales para esta tarea, lo que también permitiría excluir el sesgo “ambientalista” que se aprecia en estos instrumentos de planificación del desarrollo.

Referencias

- Alfaro J. (2006). Plan de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano. INICAM, Lima. <http://www.bvcooperacion.pe/biblioteca/bitstream/123456789/221/1/BVCI0000298.pdf>
- Aste J. (2003). "Perú: La expansión minera y la necesidad de una zonificación ecológica-económica para el desarrollo sostenible". Aportes al Debate N° 8. Lima: Fundación Friedrich Ebert. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/peru/02154.pdf>
- Chiarella R. (2010). "Planificación del desarrollo territorial: algunas precisiones". En Espacio y Desarrollo N° 22, pp. 77-102. Lima. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/espacioydesarrollo/article/view/5356/5354>
- Glave M. (2002). "Dos vetas por explorar para la minería peruana". En Análisis y propuestas, Boletín Grade, N° 6. Lima: Grade, noviembre, pp. 1-4. <http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/Boletin6.pdf>
- Glave M. (2012). "Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú: Notas conceptuales y balance de logros y limitaciones". En: Desarrollo Rural y Recursos Naturales. Lima: GRADE. pp. 123-165. http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/30_glave.pdf
- Gómez Orea D. (2008). Ordenación Territorial. 2da. Edición. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- Iberico J. & Vera Tudela R. (2014). "Proceso de ordenamiento territorial, situación actual y recomendaciones". Revista Moneda N° 158, Junio, Banco Central de Reserva del Perú, pp. 37-41. <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-158/moneda-158-09.pdf>
- IIAP-BIODAMAZ (2007). Manual para la Zonificación Ecológica y Económica a Nivel Macro y Meso. Iquitos. http://www.iiap.org.pe/biodamaz/faseii/download/literatura_gris/Manuales/1-Manual%20macro%20ZEE%20-%2028-11-07.pdf
- MINAM (2013). Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial. Lima. http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/wp-content/uploads/sites/18/2013/10/publicacion_ot_guia_metodologica_rm_135-2013-minam.pdf
- Ponce R. (1998). Zonificación Ecológica - Económica: Una Propuesta Metodológica para la Amazonia.
- TRATADO DE COOPERACION AMAZONICA, Secretaria Pro Tempore. Caracas, Venezuela.
- Postigo W. (2006). "La Zonificación Ecológica Económica y la prevención de los conflictos mineros".
- Economía y Sociedad N° 61, CIES, octubre 2006, pp. 63-71. Lima. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/F5782F61917C896E052575AC00629243/\\$FILE/ecomomiaysociedad61_zonifi_ecologica_conflictos_mineros1.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/F5782F61917C896E052575AC00629243/$FILE/ecomomiaysociedad61_zonifi_ecologica_conflictos_mineros1.pdf)
- Propuesta Ciudadana (2014). El Ordenamiento Territorial en el Perú: Avances y retos para las regiones y el país. Lima. <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/Cartilla%20El%20Ordenamiento%20Territorial%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf>
- Tanaka M. et al (2007). Minería y conflicto social. Economía y Sociedad N° 65, CIES, octubre 2007, pp. 7-17. Lima. William Postigo De la Motta.

William Postigo De la Motta

Dr. en Economía Ambiental por la UNAM - México, MSc en Economía Agrícola por la Universidad de East Anglia - Inglaterra, Master en Planificación y Política Económica por el Institute of Social Studies La Haya - Holanda. Economista por la Universidad de San Marcos. Profesor de Economía Ambiental en la Escuela de Posgrado de la Facultad de Economía de San Marcos.

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA



Instituto de Estudios Peruanos - IEP



Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA



Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES



Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - CEDEP



Asociación Arariwa



Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" - CBC



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - CEDER



Centro Ecueménico de Promoción y Acción Social Norte - CEDEPAS Norte



Centro de Investigación Social y Acción Popular - ALTERNATIVA