



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

## Ordenamiento y Planificación Territorial en Perú. Una aproximación crítica a los instrumentos de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)

Sisko Fernando Rendón Cusi

**ADVERTIMENT.** La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) i a través del Dipòsit Digital de la UB ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

**ADVERTENCIA.** La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) y a través del Repositorio Digital de la UB ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

**WARNING.** On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) service and by the UB Digital Repository ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.



**UNIVERSITAT DE  
BARCELONA**

**Facultad de Geografía e Historia**

**Departamento Geografía Física y  
Análisis Geográfico Regional**

**PROGRAMA OFICIAL DE DOCTORADO EN “GEOGRAFÍA,  
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y GESTIÓN AMBIENTAL”**

**Ordenamiento y Planificación Territorial en Perú. Una  
aproximación crítica a los instrumentos de  
Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)**

**TESIS DOCTORAL**

**Sisko Fernando Rendón Cusi**

**Dirigida por: Dra. Dolores Sánchez Aguilera  
Dra. Berezi Elorrieta Sanz**

**Barcelona, junio 2019**



Perú suyupaq  
Llapa yuyaywan, kallpaywampas  
Kay ñawinchay

“Kunan Perú suyuqa kashan yuyaywan ch’arwisqan”

“El Perú actual es el resultado del caos planificado”

S.R. Barcelona 2019

<b>ÍNDICE GENERAL</b>	
AGRADECIMIENTO /AGRAIMENTS /CJ`UYAKUY	X
RESUMEN	XII
ABSTRACT	XIV
ÍNDICE DE FIGURAS	XVIII
ÍNDICE DE CUADROS	XIX
LISTADO DE ACRÓNIMOS	XX
<b>PARTE I. FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>2</b>
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	4
1.2. JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO	9
1.3. OBJETIVOS	10
1.4. HIPÓTESIS	12
1.5. METODOLOGÍA Y FUENTES	14
1.6. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA TESIS	19
<b>CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO</b>	<b>23</b>
2.1.- APROXIMACIÓN CONCEPTUAL	23
2.1.1.- Geografía - Concepto Transversal.	23
2.1.2.- Territorio	24
2.1.3.- Espacio.	27
2.1.4.- Desarrollo sostenible	30
2.1.5.- Gobernanza -un concepto de “moda”.	33
2.2.- LA PLANIFICACIÓN - CONCEPTO POLISÉMICO.	34
2.2.1.- “Plan” un instrumento.	36
2.2.2.- Planificar: de la retórica a la praxis.	37
2.2.3.- Precizando la Planificación Territorial.	39
2.2.4.- Plan de ordenamiento territorial (POT).	41
2.3.- EL SURGIMIENTO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL	43
2.3.1.- ¿Ambiente o medio ambiente? una aclaración necesaria.	43
2.3.2.- Acotando la Planificación Ambiental (PA)	44
2.4.- EL SINUOSO RECORRIDO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL (OT).	45
2.4.1.- Evolución del concepto de “Ordenamiento Territorial”.	51
2.4.2.- Década del 80 y la influencia de CEMAT.	53
2.4.3.- Década del 90 y el eco-92 de Rio de Janeiro.	55
2.4.4.- Primera década del nuevo milenio.	59
2.4.5.- Segunda década del nuevo milenio	61
2.5.- APROXIMACIÓN A LA ZONIFICACIÓN ECOLOGÍA ECONÓMICA (ZEE).	65
2.5.1.- Entre el “zoning” y la Zonificación.	66
2.5.2.- Zonificación como concepto.	67

2.5.3.- Ecología, una nueva propuesta de ordenamiento	69
2.5.4.- Zonificación agroecológica (ZAE).	71
2.5.5.- Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)	74
<b>CAPÍTULO 3. EL ÁMBITO DE ESTUDIO Y SU ORGANIZACIÓN TERRITORIAL</b>	<b>79</b>
3.1.- ASPECTOS GENERALES DE PERÚ	79
3.1.1.- Regiones y ecorregiones	79
3.1.2.- Contexto socioeconómico	83
3.1.3.- Contexto demográfico	85
3.2.- EL PROCESO HISTÓRICO DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL	86
3.2.1.- Época de los incas.	89
3.2.2.- Época colonial	89
3.2.3.- Época republicana. El siglo XIX.	90
3.2.4.- Época republicana. El siglo XX.	94
3.2.5.- Época republicana. El siglo XXI.	99
3.3.- LA ESTRUCTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO ACTUAL.	107
3.3.1.- Sistema Nacional de Gestión Territorial.	111
3.3.2.- Gestión de la Demarcación Territorial.	112
3.3.3.- Organización Territorial y el Ordenamiento Territorial.	120
<b>PARTE II. LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN AMBIENTAL COMO PROCESOS TRANSVERSALES</b>	<b>123</b>
<b>CAPÍTULO 4. LA PLANIFICACIÓN EN EL PERÚ</b>	<b>124</b>
4.1. ESTUDIOS SOBRE PLANIFICACIÓN	124
4.2.- INFLUENCIA INTERNACIONAL EN LA PLANIFICACIÓN	129
4.2.1.- Influencia de la experiencia norteamericana	130
4.2.2.- Impulso de la CEPAL	131
4.2.3.- “Alianza para el Progreso” un hito	132
4.2.4.- Planificación y desarrollo en OEA	134
4.2.5.- Planificación para el mercado global	135
4.3.- LA EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN EL PERÚ	135
4.3.1.- Periodo incipiente.	139
4.3.2.- Periodo de apogeo.	141
4.3.3.- Periodo de crisis.	152
4.2.4.- Periodo de reinicio.	158
4.4.- TIPOS DE LA PLANIFICACIÓN.	163
4.4.1.- Planificación Sectorial.	164
4.4.2.- Planificación Urbana.	166
4.4.3.- Planificación Regional.	171
4.4.4.- Planificación Hídrica o Cuencas.	173
4.4.5.- Planificación Económica.	176
4.4.6.- Planificación Tradicional o Normativa.	179

4.4.7.- Planificación Física.	180
4.4.8.- Planificación Ambiental.	181
4.4.9.- Planificación Rural.	183
4.4.10.- Planificación Integral u Ordenamiento Territorial (POT).	185
4.4.11.- Planificación Situacional/Estratégica	186
4.4.12.- Planificación Geopolítica y la Gestión Territorial.	187
4.4.13.- Planificación Estratégica.	188
4.5.- ETAPAS DEL PROCESO DE UN PLAN.	192
4.5.1.- Etapa pre-plan	192
4.5.2.- Etapa del plan	193
4.5.3.- Etapa post-plan.	194
4.6.- ESCALAS DE PLANIFICACIÓN	195
4.6.1.- Nivel Internacional.	195
4.6.2.- Nivel Nacional.	196
4.6.3.- Nivel Regional.	197
4.6.4.- Nivel Local.	203
4.6.5.- Nivel Comunal.	206
4.7.- VALORACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN	206
<b>CAPITULO 5. GESTIÓN AMBIENTAL EN EL PERU</b>	<b>209</b>
5.1.- ESTUDIOS SOBRE GESTIÓN AMBIENTAL	209
5.2.- INFLUENCIA INTERNACIONAL EN LA POLÍTICA AMBIENTAL DEL PERÚ	213
5.3.- LA EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL.	217
5.3.1.- Período Previo, o antecedentes de la Política Ambiental (1920-1990).	221
5.3.2.- Período de “Ajuste económico radical y privatización” (1990-2000).	223
5.3.3.- Período de “Transición” (2000-2001).	228
5.3.4.- Período de la “marcha de los cuatro suyos” (2001-2006).	232
5.3.5.- Período del "Síndrome del perro de hortelano" (2007-2011).	243
5.3.6.- Período de la fallida “Gran transformación y la hoja de ruta” (2011-2016).	252
5.3.7.- Período del “Gabinete de lujo” (2016-2021)	255
5.4.- LA EVOLUCIÓN DE CONCEPTOS SEGÚN NORMATIVA.	257
5.4.1.- El Ordenamiento Ambiental (OA).	257
5.4.2.- El Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT)	261
5.4.3.- Ordenamiento Territorial Ambiental (OTA).	261
5.4.4.- Gestión ambiental (GA).	263
5.4.5.- Estudio de Impacto Ambiental (EIA).	266
5.5. ESTADO ACTUAL DE LA GESTIÓN AMBIENTAL.	267
5.5.1.- Gestión Ambiental y Conflicto.	267
5.5.2.- Daños Irreversibles al Ambiente.	269
5.6.- VALORACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL	271

<b>PARTE III. ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA ECONÓMICO UN PROCESO FALLIDO</b>	<b>276</b>
<b>CAPÍTULO 6. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL PERÚ</b>	<b>277</b>
6.1.- ESTUDIOS SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	277
6.1.1.- Producción Estatal	277
6.1.2.- Estudios en el ámbito académico.	285
6.2.- INFLUENCIA INTERNACIONAL EN LA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	297
6.2.1.- Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT)	298
6.2.2.- Comunidad Andina de Naciones - CAN.	298
6.2.3.- Convenio Euro Ecotrade - MINAM.	299
6.2.4.- La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).	300
6.3.- LA EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL.	301
6.3.1.- Período de “Ajuste económico radical y privatización” (1990-2000).	305
6.3.2.- Período de “Transición” (2000-2001).	307
6.3.3.- Período de la “Marcha de los cuatro suyos” (2001-2006).	310
6.3.4.- Período del "Síndrome del perro de hortelano" (2007-2011).	317
6.3.5.- Período de la fallida “Gran transformación y la hoja de ruta” (2011-2016)	322
6.3.6.- Período del “Gabinete de lujo” (2016-2021).	328
6.4.- CARACTERÍSTICAS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.	331
6.4.1.- Principios	331
6.4.2.- Objetivos	335
6.4.3.- Enfoques	339
6.5.- INSTITUCIONES VINCULADAS AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	340
6.5.1.- Sectores del Gobierno Nacional	342
6.5.2.- Gobiernos Sub nacionales	358
6.6.- EL PROCESO DE UN PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT)	360
6.6.1.- Etapa de Preparación.	363
6.6.2.- Etapa de Diagnóstico.	363
6.6.3.- Etapa de Formulación de planes.	368
6.6.4.- Etapa de Implementación.	369
6.6.5.- Etapa de Monitoreo.	370
6.7.- VALORACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	371
6.7.1.- Políticas.	373
a.- Política invisible pero necesaria.	373
b.- Entorno político.	373
c.- Compromiso y negociación.	375
d.- Necesidad de desarrollo.	375



e.- Doble acción estatal.	375
f.- Carente de liderazgo integrador.	376
6.7.2.- Institucionales.	376
a.- Dispersión de competencias institucionales.	376
b.- Centralización de la Planificación Territorial.	377
c.- Responsables de la Planificación.	378
d.- Debilidad institucionalidad en la gestión de la OT.	378
e.- Procedimientos de aprobación.	379
f.- Centralismo de Lima.	380
g.- Requerimiento de una Institución autónoma e independiente.	380
h.- Burocracia medio obstaculizador.	381
6.6.3.- Económicas.	383
a.- Contexto económico (neoliberal).	383
b.- Formulación del PIP en Ordenamiento Territorial.	383
c.- Financiamiento de los proyectos (PIP).	385
6.6.4.- Conceptuales y metodológicas	385
a.- Multidisciplinaria en la práctica planificadora.	385
b.- Articulación de la ordenación del territorio.	386
c.- Perú sufre de ‘exceso de planificación’.	388
d.- Documentos saturados de tecnicismos.	388
e.- Planificación en la academia.	389
f.- Tiempo como factor central del plan.	389
g.- Indefinición en la visión prospectiva.	390
h.- Definición del concepto de OT y su evolución.	391
i.- Ordenación en el escenario del cambio climático.	392
k.- Carácter procesal del OT.	392
l.- Ordenamiento del territorio ¿solo teoría?	393
6.6.5.- Normativas.	393
a.- Marco legal deficiente.	393
b.- Carencia de una ley reguladora.	394
c.- Carácter normativo (vinculante o indicativo).	395
d.- Cambios normativos en el proceso.	395
6.6.6.- Sociales.	396
a.- La pobreza.	396
b.- Éxodo rural y desestructuración andina.	396
c.- Aspectos demográficos.	397
d.- Participación ciudadana.	397
e.- Exiguos logros de la planificación.	400
f.- El POT ¿Carácter mágico?	401
6.6.7.- Tecnológicas.	401
a.- La tecnología.	401
b.- Sistematización de la información.	402
c.- Información de centros poblados.	403
d.- Carencia de equipamientos.	403

<b>CAPÍTULO 7. ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA (ZEE)</b>	<b>405</b>
7.1.- ESTUDIOS SOBRE ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA (ZEE).	405
7.2.- INFLUENCIA INTERNACIONAL EN LA ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA	411
7.2.1.- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).	411
7.2.2.- Brasil a través de TCA- OTCA.	412
7.2.3.- Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT.	418
7.2.4.- Eco Eurotrade	419
7.3.- EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO	419
7.3.1.- Período Previo (1978-1990).	422
7.3.2.- Período de “Ajuste económico radical y privatización” (1990-2000).	423
7.3.3.- Período de “Transición democrática” (2000-2001).	426
7.3.4.- Período de “Marcha de los cuatro suyos” (2001-2006).	427
7.3.5.- Período de "Síndrome del perro de hortelano" (2007-2011).	432
7.3.6.- Período de la fallida “Gran transformación y la hoja de ruta” (2011-2016).	437
7.3.7.- Período del “gabinete de lujo” y “lucha contra la corrupción” (2016-2021)	442
7.4.- CARACTERÍSTICAS DE LA ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA (ZEE).	443
7.4.1.- Tipos de zonificación en el Perú.	443
7.4.2.- Naturaleza de la ZEE.	448
7.4.3.- Finalidad de la ZEE.	450
7.4.4.- Objetivos de la ZEE.	451
7.4.5.- Niveles de estudio.	453
a.-Zonificación urbana.	456
b.- Articulación de escalas.	459
7.4.6.- Enfoques de zonificación.	460
7.5.- GESTIÓN INSTITUCIONAL DE LA ZONIFICACIÓN.	466
7.5.1.- Órganos y autoridades competentes.	466
a.- La inestabilidad institucional del MINAM.	470
b.- Los tres niveles administrativos.	470
c.- Desarticulación entre niveles de gobierno por cuestiones políticas.	471
d.- Deficiente coordinación de los gobiernos subnacionales - MINAM.	473
7.5.2.- Resolución de conflictos entorno ZEE.	474
7.5.3.- Funciones del MINAM para la ZEE.	476
7.5.4.- Comisión Ambiental Transectorial (CAT).	478
7.5.5.- Comité Técnico Consultivo.	479
7.5.6.- La centralización del proceso y las decisiones.	480
7.6.- ETAPAS EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA ZEE.	483
7.7.- VALORACIÓN DEL PROCESO ZEE EN EL PERÚ	487

<b>CAPÍTULO 8. VALORACIÓN CRÍTICA DE LOS INSTRUMENTOS DE ZONIFICACIÓN EN EL PERÚ.</b>	<b>498</b>
8.1.- PROCESO DE FORMULACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ZONIFICACIÓN	498
8.2.- ETAPA INICIAL.	499
8.4.1.- Decisión política de la autoridad del ámbito	499
8.4.2.- Planteamiento de nivel de estudio y escala.	500
8.4.3.- Escala – elemento importante.	501
8.4.4.- Necesidad de la multiescalaridad.	505
8.4.5.- Financiamiento -factor determinante.	506
8.3.- ETAPA DE FORMULACIÓN.	509
8.5.1.- Conformación de la “Comisión Técnica”	509
8.5.2.- Órganos regionales responsables e instituciones externas.	515
8.5.3.- Transversalidad de la participación.	518
8.4.- FASES DE LA ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA.	521
8.4.1.- Fase preliminar.	522
a.-Definición de objetivos y alcances.	522
b.- Establecimiento del equipo técnico.	524
c.- Recursos humanos: el talón de Aquiles del proceso de ZEE.	527
d.- Definición del marco de referencia.	529
e.- Hipótesis de trabajo.	530
f.- Metodología de trabajo.	530
8.4.2.- Fase de recopilación y generación de información temática.	534
a.- Recopilación y análisis de la información existente.	535
b.- Material cartográfico en el país.	537
c.- Generación de mapas temáticos de variables biofísicas.	542
d.- Generación de mapas temáticos de variables socioeconómicas.	544
e.-Elaboración de mapas para facilitar la evaluación de las UEE.	545
f.- Elaboración de mapas para regiones en zonas marinas y del litoral costero.	546
8.4.3. - Fase de análisis.	547
a.- Generación de la base de datos preliminar.	547
b.- Delimitación de las Unidades Ecológicas Económicas.	548
8.4.4.- Fase de evaluación.	550
a.- Generación de sub modelos auxiliares.	550
b.- Generación de sub modelos para la evaluación de las UEE.	552
c.- Elaboración de mapas de síntesis evaluativos.	554
d.- Determinación de las Zonas Ecológicas y Económicas.	556
e.- Categorías de uso en el proceso de ZEE.	558
f.- Descripción de zonas.	567
g.- Niveles de calificación.	569
h. Revisión de zonas relacionadas al elemento hídrico	571
8.4.5.- Fase de validación.	576
a.- Participación de la Población Involucrada.	576
b.- Concertación y validación de la propuesta.	577

8.5.- ETAPA DE APROBACIÓN.	578
8.5.1.- Aprobación de la ZEE por los gobiernos regionales.	578
8.5.2.- Aprobación del instrumento de ZEE por el MINAM.	581
8.6.- ETAPA DE APLICACIÓN.	584
8.6.1.- Instrumento de planificación y gestión del territorio.	587
8.6.2.- Remisión a sectores y niveles de gobierno.	591
8.6.3.- Difusión de la ZEE.	591
8.6.4.- El fracaso de la zonificación.	593
8.7.- ETAPA DE MONITOREO, EVALUACIÓN Y ACTUALIZACIÓN.	595
8.7.1. - Aplicación y Monitoreo.	596
8.7.2. - Participación de actores durante el monitoreo.	597
8.7.3. - Monitoreo permanente y evaluación anual.	597
8.7.4. - Informe final o memorias de las ZEE regionales.	598
<b>PARTE IV. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES</b>	<b>604</b>
<b>CAPÍTULO 9. CONCLUSIONES, CONTRASTE CON HIPÓTESIS Y CONSIDERACIONES FINALES</b>	<b>605</b>
9.1.- CONCLUSIONES	606
9.1.1.- SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL	606
9.1.2.- Sobre la Evolución de la Planificación	607
9.1.3.- Sobre la Gestión Ambiental	611
9.1.4.- Sobre el Ordenamiento Territorial	613
9.1.5.- Sobre la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)	614
9.1.6.- Sobre las características de ZEE en trece regiones del país	615
9.2.- CONTRASTE CON LAS HIPÓTESIS PLANTEADAS.	620
9.2.1.- En Planificación.	621
9.2.2.- En Gestión Ambiental .	622
9.2.3.- En Ordenamiento Territorial (OT)	622
9.2.4.- En Zonificación Ecológica y Económica (ZEE).	623
9.2.5.- En experiencias regionales en la formulación de instrumentos de ZEE	623
9.3.- CONSIDERACIONES FINALES.	624
9.3.1.- Sobre la Planificación	625
9.3.2.- Sobre el Ordenamiento Territorial (OT)	630
9.3.3.- Sobre la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)	635
9.3.4.- Sobre los Instrumentos de Zonificación	636
9.4.- FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN.	638
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>639</b>
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	639
DOCUMENTOS OFICIALES	668
DOCUMENTOS JURÍDICOS	673
PÁGINAS WEB CONSULTADAS	680
ANEXOS	681

## **Agradecimiento /agrainments /Cj`uyakuy**

Mi primera aproximación a los estudios de Ordenamiento Territorial, fue en el Master de “Planificación Territorial y Gestión Ambiental” realizado entre los años 2010-2012 en esta casa de estudios. La misma, que me ha permitido continuar los estudios de Doctorado en una temática relacionada, pero en el ámbito peruano. Los años de permanencia en el Programa, han sido muy significativos en mi trayectoria vital, maravillosa e inolvidable experiencia de aprendizaje y también un –renacimiento– por otros aspectos extracadémicos. Desde que he arribado a la ciudad Condal, me he sentido a gusto en los ambientes de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Barcelona. En este espacio he compartido interesantes experiencias con los profesores, compañeros de estudios, amigas y amigos, como resultado de ello, tengo una suerte de apropiación simbólica a los ambientes del despacho asignado y la Biblioteca, lugares de mi incesante codianidad, a donde acudí todos los días del año, excepto durante los viajes esporádicos que tuve. Por todo ello, agradezco a la Universitat de Barcelona y al Programa Nacional de Becas del Perú (PRONABEC) “Beca Presidente de la Republica Internacional” que me han permitido realizar los estudios. También, agradezco a la Doctora Dolores Sánchez Aguilera por su dirección y apoyo, lo propio a la Doctora Anne Berezi Elorrieta Sanz por su permanente estímulo y soporte incondicional en este arduo proceso, sus inteligentes recomendaciones y la oportuna orientación fueron importantes para la feliz culminación de esta investigación.

A la Universitat de Barcelona he construït un entorn gairebé familiar amb els companys d'estudi, es recorda les xerrades amenes amb Judith Armiño, Albert, Laia Casanovas, Joan, Marcelo Barbuto, Alba Marina, Ivan, Velislava, gràcies per l'oportunitat d'aquesta intensa experiència. A Gabriela, agraeixo per les correccions com també a la Doctora Sylvia ha estat una tremenda experiència compartir aquest procés. A las amigas y amigos del grupo “*ociosos*” en su mayoría compañeras y compañeros del Master que cursamos hace años, a pesar del tiempo transcurrido tengo el privilegio de contar con sus amistades y con quienes comparto esta alegría, de ellos he recibido permanente apoyo en este recorrido. En Barcelona agradezco especialmente a Jeimy y Toffa, Alba, Joana, Rhina, Cristina, Fabiana, Adriana, Ana Belen, Jenniffer, Fran, Jeannette, Marcela, Maura, German, Dani y Carlos, también a las pocas compatriotas que conozco en esta ciudad, a las hermanas Evelyn, Kathy y Susy Ramos Tejada. En Perú agradezco a Eduardo Rojas, Sinthia, Obdu, Washington Mendoza y otras personas que me

contribuyeron con información y datos del país. Comparto esta alegría con mi familia, a pesar de la distancia que me separa de ellos, saben que este objetivo no solo representa un logro personal, sino, concretiza un deseo familiar muy anhelado. Para mí querida hermana Clemencia, Livano y mis sobrinas Karen, Kimy y Mateo por su apoyo permanente; para Amelia, Any y Saywa que han representado la fuerza inspiradora de este proceso, lo propio para Fernando su madre Lourdes y a sus queridas tias.

Kunan p`unchaumi yuyarini ñaupá kausayniyta, Qaratupa llaqtaypi kausasqayta, uywakunaq qipampi, qomer orqokunapi puqllaspa purisqayta, wasiypa qoñi sonqompi tiyasqaytapas. Kunantaq kay qharu sumaq llaqtapi purishani, sonqoy llanllariwan chayta yuyariqtiy, may kaman chayamuni Chumpiwillkaspá sonqonmanta. Hinacha kanan karan. Kay qelka mayt`utan tukuni, tayta mamaypa saminchayniwan, paykunaq yuyaychasqan, kay llank`aynin allin ñanman puririn, kaqtaqmi nillanitaq, manan kay qelqa mayt`ukuna ruway nishu sasapunichu kasqa, nitaqmi pishi kallpallapaqchu, nitaqmi pishi yuyallapaqchu kasqa, chaymi Chumpiwillkas waynakunata sipaskunatapas yuyaychani, naupaqman purisun, qharuman chayasun, noqanchis humalliqtinchis llanqtanchispas pfuturinga. Sonkoy uhupin kausashan Taytay Melchor Rendón Agüero ñawinchawasqan, nispa: “Noqan warak`a kasaq, qantaqmi rumi kanki, noqamantaqa qharumanmi chayanki”. Chay yuyayta mana qonqaspa, kay llaqtakunapi allinta purini, yuyaykunata, yachaykunata mashkaspá. Mamay Felicianá Cusi Paucará, paitaqmi niwaran: “Noqallapiña ñausakayqa tukukuchun qampiqa amaña waway”; hunt`ani chay sumaq yuyaychaykunata yachachiqkunatapas. Manan sasachu kasqa imapas, allinta munaspaqa, allinta yachaspaqa, ñanta japhiyuspaqa tarinallaqtami kasqataq. Wayqepanakuna, kaypipas maypipas, ¡Haylli Chumpiwillkas-Qorilazupas!

## **Resumen**

El presente trabajo de investigación intitulado “Ordenamiento y Planificación Territorial en Perú. Una Aproximación Crítica a los Instrumentos de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)”, es un acercamiento panorámico y cronológico, cuyos objetivos giran en torno a cuatro aspectos intrínsecamente relacionados: Planificación, Gestión Ambiental, Ordenamiento Territorial y Zonificación Ecológica y Económica.

Con respecto a la Planificación, el objetivo fue caracterizar su evolución, las influencias externas y los tipos, etapas y escalas de intervención. En cuanto a la Gestión Ambiental se realizó un análisis de influencias, su evolución normativa y conceptual y las características que presenta en la actualidad. El análisis del Ordenamiento Territorial incluyó el estudio de las influencias externas, las instituciones comprometidas, evolución normativa, características y proceso de formulación. El objetivo en cuanto a la Zonificación fue averiguar las influencias, evolución normativa, características, instituciones y el proceso de formulación. Por último, se hizo un análisis de las características de los instrumentos de ZEE de trece regiones del Perú.

La metodología empleada en esta investigación consistió en una extensa revisión de la bibliografía relacionada con cada temática. Sobre la Planificación se ha realizado un estudio histórico por medio de la revisión de documentos oficiales y académicos existentes en Perú y el extranjero. Para estudiar la Gestión Ambiental se han revisado documentos oficiales con el fin de determinar influencias en la producción legislativa y evolución normativa del proceso. Para el Ordenamiento Territorial y la Zonificación se han revisado documentos que han influenciado al proceso, como el cuerpo normativo, realizando la valoración correspondiente. Para el estudio de los instrumentos de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) se han utilizado dos fichas, la primera del tipo ‘checklist’ para verificar la existencia o no de variables concretas en estudio y la segunda, para hacer un análisis del contenido de las trece ZEE aprobadas por el Ministerio del Ambiente en las diferentes regiones del país.

Los resultados del estudio arrojan las siguientes conclusiones. En cuanto a la Planificación, en el Perú se han sucedido hasta cuatro períodos denominados: incipiente, apogeo, crisis y reinicio, cada uno de los cuales está relacionado con acontecimientos

socioeconómicos y políticos del país. Su característica principal es el predominio de la planificación sectorial y sus procesos de implementación evidencian carencias de articulación vertical y horizontal. Sobre la Gestión Ambiental, podemos decir que es una política transversal con debilidad institucional que presenta un elevado número de normas inconexas y ambiguas, que dan como resultado una gestión débil, como evidencian los permanentes daños al medio ambiente. El Ordenamiento Territorial se encuentra influenciado por el ámbito europeo y brasileño, no obstante, al momento de establecerlo como política pública ha sido incomprendida y la normativa que regula su proceso es imprecisa y está desarticulada, siendo su institucionalización muy frágil. La Zonificación es una política influenciada por la FAO y Brasil a través del tratado de Cooperación Amazónica (TCA-OTCA), que, en el contexto peruano representa la primera etapa del Ordenamiento Territorial. En consiguiente, ambos procesos se conducen indistintamente generando una gran confusión en su desarrollo. La Zonificación posee numerosas fases y etapas que demandan tiempo y recursos; pese los años de su implementación aún no se han logrado resultados. Finalmente, sobre el análisis y valoración de los instrumentos de Zonificación Ecológica y Económica aprobados en trece regiones del país, podemos concluir que estos presentan diferentes niveles de estudio y escala. Los instrumentos no cumplen el “Reglamento de Zonificación”, no han logrado óptimos resultados, las escalas utilizadas no son las adecuadas, la participación ciudadana no es efectiva y el principio de descentralización sólo es retórico. En resumen, los resultados son desalentadores, la mayoría de los instrumentos regionales solo alcanzaron el 50% de los preceptos reglamentados, indicador que sugiere que el proceso ha encontrado una serie de dificultades a nivel político, técnico, presupuestal, tecnológico, social y conceptual, hasta la fecha insuperados. En la práctica, tienen escasa utilidad para los objetivos que se había planteado inicialmente el proceso.

**Palabras clave:** Planificación, organización territorial, gestión ambiental, ordenamiento territorial y Zonificación Ecológica y Económica



## **Abstract**

This research, titled “Spatial Planning and Territorial Organization in Peru: A Critical Approach to Economic and Ecological Zoning Instruments”, is a panoramic and chronological study with objectives related to four aspects that are intrinsically related: spatial planning, environmental management, territorial organization, and economic and ecological zoning (EEZ). With regards to spatial planning, my objective is to characterize the external influences that affect it, how it has evolved, and the types, stages and scales of different interventions. In the field of environmental management, I analyze the different influences, its normative and conceptual evolution, and its current characteristics. My analysis of territorial organization includes a study of the external influences and institutions involved, together with their normative evolution, characteristics and the processes leading to their formulation. Finally, my objective when it comes to EEZ is to reveal the influences on this practice as well as its institutions, characteristics and normative evolution; furthermore, I study the processes leading to its formulation and I analyze the characteristics of EEZ instruments in 13 Peruvian regions.

The methodology I adopt for the present study consists of an extensive review of the literature related to each topic. For the work on spatial planning, I carry out a historical study by reviewing the official and academic documents that exist both in Peru and in other countries. To study environmental management, I review official documents in order to determine the influences on the legal advances and the normative evolution of the practice. I approach territorial organization and zoning by reviewing documents that have influenced the process, such as the normative framework it exists in, and evaluating them. Lastly, I study EEZ instruments through the use of a checklist to establish the existence of specific variables under study (or lack thereof) and also a factsheet to analyze the content of the 13 zones approved by the Ministry of the Environment in the different regions of the country.

The results of my research lead me to the following conclusions. Spatial planning in Peru has passed through 4 distinct periods: incipience, apogee, crisis and revival; each related with the prevailing socio-economic and political climate. The most striking characteristic is the predominance of sectorial planning, and the way it has been

implemented makes it clear that there have been serious shortcomings in both vertical and horizontal spatial planning processes. Meanwhile, environmental management has experienced transversal policies with institutional weaknesses that lead to a large number of fragmented and ambiguous norms. The result of this is inadequate management, as reflected in the constant environmental damage. Territorial organization has been influenced by Europe and Brazil. However, when it has come to establishing public policy in this area, the entire concept seems to have been misunderstood. Consequently, the normative framework in this area is imprecise and disjointed, and there is only a very fragile institutionalization of the practices involved. Zoning policy has come under the influence of the FAO and Brazil via the Amazonian Cooperation Treaty (ACT-ACTO), which in the Peruvian context represents the first stage of territorial organization. As a result, both processes are carried out indistinctly, thus generating a considerable degree of confusion in terms of their development. Zoning is a process with many phases and stages that require time and resources; and despite the years of implementation, no results have yet been achieved. Finally, regarding my analysis and evaluation of the ZEE instruments approved in 13 Peruvian regions, I conclude that they present different levels of study and scale. The instruments fail to meet the corresponding Zoning Regulation, they have not achieved optimum results, the scales applied are not the appropriate ones, participation by citizens has not proved effective and the principle of decentralization has become empty rhetoric. To summarize, the results are disheartening with most of the regional instruments only meeting 50% of the established precepts. This suggests that the process has encountered a series of difficulties at the political, technical, budgetary, technological, social and above all conceptual levels, which to date have not been overcome. In practice, the instruments are of little use in terms of the objectives that were originally set out at the start of the process.

**Key words:** Planning, Territorial Organization, Environmental Management, Spatial Planning, Ecological Economic Zoning

## **Resum**

El present treball d'investigació titulat "Ordenamiento y Planificación Territorial en Perú. Una Aproximación Crítica a los Instrumentos de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)", és una aproximació panoràmica i cronològica, els objectius de la qual giren entorn de quatre aspectes intrínsecament relacionats: Planificació, Gestió Ambiental, Ordenació Territorial i Zonificació Econòmica Ecològica.

Respecte a la Planificació, l'objectiu fou caracteritzar la seva evolució, les influències externes i els tipus, etapes i escales d'intervenció. Per la Gestió Ambiental, es realitzà una anàlisi d'influències, la seva evolució normativa i conceptual i les característiques que presenta en l'actualitat. L'anàlisi de l'Ordenació Territorial inclogué l'estudi de les influències externes, les institucions compromeses, i la seva evolució normativa, característiques i procés de formulació. L'objectiu per la Zonificació fou esbrinar les influències, evolució normativa, característiques, institucions i el procés de formulació. Per últim, es va realitzar una anàlisi de les característiques dels instruments de la ZEE de tretze regions del Perú.

La metodologia emprada en aquesta investigació va consistir en una extensa revisió de la bibliografia relacionada amb cada temàtica. Sobre la Planificació s'ha realitzat un estudi històric per mitjà de la revisió de documents oficials i acadèmics existents en el Perú i a l'estranger. Per estudiar la Gestió Ambiental s'han revisat documents oficials amb la finalitat de determinar influències en la producció legislativa i evolució normativa del procés. Per l'Ordenació Territorial i la Zonificació, s'han revisat documents que han influenciat el procés, com és el cos normatiu, realitzant la valoració corresponent. Per l'estudi dels instruments de Zonificació Ecològica econòmica (ZEE) s'han usat dues fitxes, la primera del tipus checklist per verificar l'existència o no de variables concretes a l'estudi, i la segona, per analitzar el contingut de les tretze ZEE aprovades pel Ministerio del Ambiente a les diferents regions del país.

Els resultats de l'estudi aporten les següents conclusions. Referent a la Planificació, en el Perú han succeït fins a quatre períodes denominats: incipient, apogeu, crisi i reinici, cada un dels quals està relacionat amb esdeveniments socioeconòmics i polítics del país. La seva característica principal és el predomini de la planificació sectorial i els seus

processos d'implementació evidencien carències d'articulació vertical i horitzontal. Sobre la Gestió Ambiental, es pot dir que és una política transversal amb debilitat institucional que presenta un elevat nombre de normes inconnexes i ambigües, que donen com a resultat una gestió dèbil, com evidencien els danys permanents al medi ambient. L'Ordenació Territorial està influenciada per l'àmbit europeu i brasiler, no obstant això, en el moment d'establir-ho com a política pública ha estat incomprès i la normativa que regula el seu procés és imprecisa i està desarticulada, esdevenint la seva institucionalització molt fràgil. La Zonificació és una política influenciada per la FAO i el Brasil a través del tractat de Cooperació Amazònica (TCA-OTCA) que, en el context peruà, representa la primera etapa de l'Ordenació Territorial. Consegüentment, ambdós processos es condueixen indistintament generant una gran confusió en el seu desenvolupament. La Zonificació posseeix nombroses fases i etapes que demanen temps i recursos i, tot i els anys de la seva implementació, encara no s'han obtingut resultats. Finalment, sobre l'anàlisi i la valoració dels instruments de Zonificació Ecològica Econòmica aprovats en tretze regions del país, es pot concloure que aquests representen diferents nivells d'estudi i escala. Els instruments no compleixen el "Reglamento de Zonificación", no han aconseguit resultats òptims, les escales emprades no són les adequades, la participació ciutadana no és afectiva i el principi de descentralització és simplement retòric. En resum, els resultats són descoratjadors, la majoria dels instruments regionals només aconseguiren el 50% dels preceptes reglamentats, indicador que suggereix que el procés ha trobat una sèrie de dificultats en l'àmbit polític, tècnic, de pressupost, tecnològic, social i, sobretot, conceptual, fins avui en dia, insuperats. A la pràctica, tenen escassa utilitat pels objectius que s'havia planejat inicialment el procés.

**Paraules clau:** Planificació, Organització Territorial, Gestió Ambiental, Ordenament Territorial i Zonificació Ecològica i Econòmica

## Índice de figuras

Figura 1. Esquema de la metodología general de la tesis .....	15
Figura 2. Ubicación del Perú en Latinoamérica .....	79
Figura 3. Las tres regiones naturales del Perú .....	80
Figura 4. Las ocho regiones naturales del Perú .....	82
Figura 5. Las ecorregiones según Antonio Brack .....	83
Figura 6. Estructura de administración territorial en época inca.....	89
Figura 7. División territorial durante la Colonia .....	90
Figura 8. División territorial actual.....	108
Figura 9. Periodos de la planificación en el Perú .....	139
Figura 10. Periodos históricos de la economía peruana.....	177
Figura 11. Etapas del Ordenamiento Territorial.....	362
Figura 12. Evolución de etapas y fases del proceso de Ordenamiento Territorial.....	382
Figura 13. Órganos competentes y sus roles .....	467
Figura 14. Autoridades responsables por niveles de gobierno y escala.....	469
Figura 15. Niveles de gobierno e instancias .....	475
Figura 16. Evolución numérica de los organismos integrantes del CTC. ....	481
Figura 17. Integrantes del CTC Nacional .....	482
Figura 18. Proceso en la formulación de un instrumento ZEE .....	483
Figura 19. Resultados del Reglamento de ZEE.....	487
Figura 20. Aprobación de ZEE por periodos gubernamentales .....	498
Figura 21. Proceso lineal en la formulación de un ZEE .....	499
Figura 22. Regiones por niveles y escalas de trabajo .....	502
Figura 23. Porcentaje de integrantes de la "Comisión Técnica" regional. ....	511
Figura 24. Fases de la etapa de formulación de la ZEE.....	522
Figura 25. Número de integrantes de los equipos técnicos por regiones.....	524
Figura 26. Criterios en la determinación de Unidades Ecológicas (UE) .....	548
Figura 27. Número total de zonas por regiones.....	557
Figura 28. Zonas por categoría de uso en 13 regiones analizadas .....	559
Figura 29. Categorías de uso por área ocupada en las regiones .....	560
Figura 30. Mapas de zonas de cabecera de cuenca o potencial hídrico.....	572
Figura 31. Análisis San Martín y Amazonas.....	574
Figura 32. Zonas indefinidas por vacíos en límites administrativos .....	575
Figura 33. Análisis de Huancavelica y Ayacucho.....	575
Figura 34. Registro Nacional de procesos ZEE en el Perú.....	584

## Índice de Cuadros

Cuadro 1. Acontecimientos importantes en la política territorial del Perú.....	92
Cuadro 2. Acontecimientos relacionados con la gestión del territorio .....	95
Cuadro 3. Normativa para la Gestión territorial.....	99
Cuadro 4. Instituciones multilaterales influyentes en planificación .....	130
Cuadro 5. Tipos de Planificación sectorial en el Perú .....	163
Cuadro 6. Proceso de la planificación urbana y en el ámbito Nacional .....	168
Cuadro 7. Ámbitos y características de la Planificación .....	195
Cuadro 8. Planes sectoriales vigentes en el Perú .....	196
Cuadro 9. Entidades que conforman el Sistema nacional de Planificación.....	197
Cuadro 10. Planes en las regiones.....	198
Cuadro 11. Planes empleados a nivel de gobiernos locales .....	205
Cuadro 12. Acontecimientos influyentes en Política Ambiental del Perú.....	215
Cuadro 13. Evolución normativa en la Gestión Ambiental del Perú .....	219
Cuadro 14. Evolución conceptual del Ordenamiento relacionado al Ambiente .....	257
Cuadro 15. Normas legales e instrumentos vinculados al OT y su evolución conceptual .....	303
Cuadro 16. Estudios especiales y sus normativas correspondientes.....	326
Cuadro 17. Principios para el OT en el Perú: perspectivas y actores diferentes .....	331
Cuadro 18. Enfoques y problemas a resolver.....	339
Cuadro 19. Sectores relacionados con la Política de Ordenamiento territorial .....	341
Cuadro 20. Procedimientos para la aprobación de instrumentos técnicos.....	364
Cuadro 21. Estudios especializados y sus pautas .....	366
Cuadro 22. Valoración del proceso OT en diferentes aspectos.....	372
Cuadro 23. Estado situacional de los PIP en OT (2011-2015).....	385
Cuadro 24. Proceso de la evolución normativa relacionado al ZEE.....	421
Cuadro 25. Tipos de zonificación en el Perú.....	444
Cuadro 26. Niveles o escalas y ámbitos de trabajo en las regiones .....	455
Cuadro 27. Evolución en la conformación del Comité Técnico Consultivo Nacional .....	479
Cuadro 28. Etapas y metodologías para el proceso de ZEE .....	484
Cuadro 29. Niveles de estudio.....	500
Cuadro 30. Conformación de las "comisiones técnicas" por regiones .....	509
Cuadro 31. Numero de organismos integrantes en el comité consultivo regional .....	510
Cuadro 32. Órganos regionales e instituciones externas que participaron en ZEE .....	515
Cuadro 33. Órganos de gobiernos regionales encargados de la elaboración de la ZEE .....	516
Cuadro 34. Metodología utilizada en la formulación de la ZEE.....	531
Cuadro 35. Variables biofísicas.....	543
Cuadro 36. Variables socioeconómicas .....	545
Cuadro 37. Mapas facilitadores para la evaluación de UEE .....	545
Cuadro 38. Mapas para el estudio de zonas marinas y del litoral costero .....	546
Cuadro 39. Elaboración de sub modelos auxiliares .....	551
Cuadro 40. Criterios básicos para la evaluación de UEE .....	553
Cuadro 41. Criterios para la evaluación de Unidades Ecológicas económicas (UEE) .....	554
Cuadro 42. Elaboración de mapas de síntesis evaluativos .....	555
Cuadro 43. Característica de la descripción de zonas por regiones .....	568
Cuadro 44. Nivel de calificación por zonas.....	570
Cuadro 45. Regiones con zonas relacionadas al recurso hídrico .....	571
Cuadro 46. Niveles y características de aprobación.....	579
Cuadro 47. Aprobación de los instrumentos ZEE por las autoridades regionales .....	580
Cuadro 48. Norma legal que sustenta la aprobación de ZEE en las regiones .....	582

## Listado de Acrónimos

AN	Acuerdo Nacional
AMPA	Amazónicos por la Amazonia
ANA	Autoridad Nacional del Agua
ASEAN	Asociación de Naciones del Sureste Asiático
BBC	British Broadcasting Corporation
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CCAA	Comunidades Autónomas
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CNA	Confederación Nacional Agraria
CA/SG	Comunidad Andina/Secretaría General
CER	Centro peruano de estudios para el desarrollo regional
CND	Consejo Nacional de descentralización
CNM	Consejo Nacional de Magistratura
CNDES	Concejo nacional de desarrollo económico y social
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
CPE	Centro de Planeamiento Estratégico
CPP	Constitución Política del Perú
CMCC	Convención Marco de Cambio Climático
CEMAT	Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio
CMARN	Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CPA	Coordinadora de Planeamiento Ambiental (Brasil)
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CIP	Centro Internacional de la Papa
CIPCA	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
COSIPLAN	Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento
CTCOT	Comité Técnico Consultivo de Ordenamiento Territorial
CTR	Comisión Técnicas Regional
DGMAR	Instituto nacional de recursos natural y la Dirección General de Medio ambiente rural
DGOT	Dirección General de Ordenamiento Territorial
DESCO	Centro de Estudios y promoción del Desarrollo
DNTDT	Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial
DIT	Diagnóstico Integrado del Territorio
DT	Demarcación territorial
DTR	Desarrollo territorial rural
DS	Decreto Supremo
EE	Estudios Especializados
ECA	Estándares de Calidad Ambiental
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EID	Ejes de Integración y Desarrollo
ENCI	Empresa Nacional de Comercialización de Insumos
ET	Expediente Técnico
ETE	Estrategia Territorial europeo
ETR	Equipo Técnico Regional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FODA	fortalezas, oportunidades, debilidades y Amenazas
GA	Gestión Ambiental

GFAM-UCM	Grupo de Investigación en Geografía Física de Alta Montaña - Universidad Complutense de Madrid
GEI	Gases de efecto invernadero
GPC	Grupo Propuesta Ciudadana
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
HIDRONAV	Dirección de Hidrografía y Navegación de la Marina GP
IEP	Instituto de Estudios peruanos
IND	Instituto Nacional de desarrollo
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
INP	Instituto Nacional de Planificación
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
ICAA	Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IGN	Instituto Geográfico Nacional
IIAP	Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana
ILPES	instituto latinoamericano planificación económico social
INP	Instituto Nacional de Planificación
INR	Instituto nacional de Recursos naturales
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
INGEMMET	Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico
IPCC	Grupo intergubernamental de expertos sobre el cambio climático
IIASA	International Institute for Applied Systems Analysis
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana
LGRSS	Ley general de residuos sólidos
LGA	Ley de Gestión Ambiental
LMP	Límites máximos permisibles
LOBD	Ley Orgánica de Bases de la Descentralización
LOGR	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
NFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINCETUR	Ministerio de comercio exterior y turismo
MINEDU	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud
MIPRE	Ministerio de la presidencia
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
MPFIPS	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
OEA	Organización de Estados Americanos
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCE	Observatorio de Comercio exterior
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las naciones unidas
ORDES	Organismos de desarrollo
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
ONG	Organización no gubernamental
ONPE	Oficina Nacional de Procesos electorales
ONPU	Oficina Nacional Planificación Urbana
ONERN	Oficina Nacional de evaluación de recursos naturales
ONDS	Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad
OPI	Oficina de Proyectos de Inversión



OSP	Oficinas sectoriales de planificación
ORP	Oficinas regionales de planificación
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
OA	Ordenamiento Ambiental
OT	Ordenamiento territorial
OAT	Ordenamiento ambiental del territorio
OTA	Ordenamiento territorial Ambiental
OR	Ordenanza Regional
PA	Política Ambiental
PAT	Plan de Acondicionamiento Territorial
PBI	Producto Bruto Interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDC	Plan de Desarrollo Concertado
PDI	Plan de desarrollo Institucional
PDU	Plan de desarrollo Urbano
PDEL	Plan de desarrollo económico Local
PESEM	Plan estratégico sectorial multianual
PGA	Plan de Gestión Ambiental
PIP	Proyecto de Inversión Pública
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
POI	Plan Operativo Institucional
POT	Plan de ordenamiento territorial
PPG	Protección de los bosques tropicales
PROFONANPE	Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú
RAE	Real Academia Española
RE	Relaciones exteriores
REDD	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
R. S	Resolución Suprema
RER	Resolución Ejecutiva Regional
RM	Resolución Ministerial
ROF	Reglamento de Organización de Funciones
SAE	Sistema Ambiental Estratégico
SENAMHI	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología
SBN	Superintendencia de Bienes Nacionales
SINAMOS	Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social
SINAPLAN	Sistema Nacional de Planificación
SNGA	Sistema nacional de gestión ambiental
SNPD	Sistema Nacional de planificación y desarrollo
SNP	sistema Nacional de Planificación
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SGAT	Subgerencia de Acondicionamiento Territorial
SNGA	Sistema Nacional de Gestión Ambiental
SER	Servicios Educativos Rurales
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
SIG	Sistema de Información Geográfica
SINANPE	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
TCA	Tratado de Cooperación Amazónica
TUO	Texto Único Ordenado
TVA	Tennessee Valley Authority
UE	Unión europea
UEE	Uso eficiente de la Energía
UIT	Unidad Impositiva Tributaria
UNI	Universidad Nacional de Ingeniería

UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNLM	Universidad Nacional La Molina
UNFCCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
UNCCD	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación
UCSS	Universidad Católica Sedes Sapientiae
USA	United States América (Estados Unidos de América)
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
ZAE	Zonificación Agroecológica
ZEE	Zonificación Ecológica y Económica

## **PARTE I. FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN**

**CAPITULO 1. INTRODUCCIÓN**

**CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO**

**CAPÍTULO 3. EL ÁMBITO DE ESTUDIO Y SU ORGANIZACIÓN TERRITORIAL**

## **CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN**

El Máster de “Planificación Territorial y Gestión Ambiental” es impartido desde el año 2007 en la Universidad de Barcelona. Desde su primera convocatoria hasta la actualidad, su trayectoria ha experimentado diversas transformaciones. En un principio estaba orientado a estudiantes de la carrera de Geografía del entorno español, con el transcurso del tiempo ha recibido una importante afluencia de estudiantes provenientes de otros países europeos y luego, principalmente de América Latina. Con un estudiantado diverso en cuanto a nacionalidades y disciplinas se ha enriquecido el programa, poniendo en la palestra del debate sobre la situación de la Planificación, Ordenamiento Territorial y Gestión Ambiental en el ámbito de los países de origen de los alumnos, en particular de Latinoamérica, de dónde provino la mayoría de estudiantes. En el curso 2010-2012 fui admitido como el primer estudiante de origen peruano y a la fecha, ya superan una treintena de estudiantes del Perú que han pasado por el Programa del Master. Este incremento obedece por una parte a la implementación de la “Beca Presidente de la República” promovida por el régimen de Ollanta Humala Taso desde 2013, y por otra, responde a la necesidad del país en capacitar recursos humanos para los proyectos de Ordenamiento Territorial y Gestión Ambiental, políticas que se encuentran en proceso de ejecución en el Perú.

La presente investigación se ha realizado en el marco del Programa de Doctorado “Geografía, Planificación Territorial y Gestión Ambiental” de la Facultad de Geografía e Historia en la Universidad de Barcelona. Cuatro aspectos fueron importantes para el desarrollo de esta tesis: primero, por el interés que concitan los conceptos de Geografía, Planificación, Gestión Ambiental y Ordenamiento Territorial en el ámbito académico del Perú; segundo, por el posicionamiento de la Geografía como disciplina, que se ha convertido imprescindible en el proceso de Planificación Territorial y Gestión Ambiental en todos los niveles de la administración pública (nacional, regional y local); tercero, porque el espacio geográfico tiene intrínseca relación con las propuestas de prevención de los efectos del cambio climático, dinámicas económicas y cambios socioculturales; y cuarto, porque los procesos de OT en el Perú están encaminados bajo el paradigma del Desarrollo Sostenible, a raíz de la profundización de los desequilibrios territoriales y la agudización de los conflictos socio ambientales y contaminación ambiental.

En el contexto actual, la Geografía se erige como una ciencia vertebradora de otras disciplinas, por su centralidad en el elemento físico (geográfico) como la ciencia transversal y articuladora de los procesos de ordenamiento territorial y su praxis. Recientemente, desde distintas disciplinas han surgido iniciativas, que tienen al territorio como elemento central de la planificación u ordenación, —como se le suele llamar en el ámbito europeo—, llevando implícita una visión de desarrollo vinculada al concepto de sostenibilidad y al debate contemporáneo sobre el territorio como elemento clave de los análisis. El concepto de Ordenamiento Territorial es muy reciente y su praxis parece moderna, sin embargo, como política pública data de la segunda mitad del siglo XX, como disciplina académica es reciente. La planificación, su antecesora, es más antigua, considerando que el territorio ha sido gestionado de diversas formas por las sociedades, probablemente desde el surgimiento de la humanidad. Las políticas de Ordenamiento Territorial en Perú se ubican a la zaga de las políticas europeas inspiradas en la Carta de ordenación del territorio y otras metodologías difundidas por instituciones no gubernamentales, acuerdos multilaterales, instituciones cooperantes, a través de convenios (CONAM/GTZ, 2008; Duni-Borkowski, 2007; GTZ y CONAM, 2006). No obstante, la institucionalización de la “ordenación del territorio” en el ámbito europeo es reciente, y probablemente el mayor hito de esta política se remonta a la Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEMAT, 1983), cuando se define y se establece para el ámbito europeo. El contenido de la carta se difunde hacia el resto de los países del mundo y los países latinoamericanos que enseguida toman en cuenta las políticas de Ordenamiento Territorial. La carta ha institucionalizado para el ámbito europeo el concepto de “ordenación del territorio”, mientras en el contexto de la legislación peruana se utiliza Ordenamiento Territorial (OT), que en adelante se considerará la segunda acepción en el contenido de esta tesis. Para (CEMAT, 1983) el concepto de ordenación del territorio es “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”. Esta investigación toma conceptos centrales a la Geografía, Planificación, Gestión Ambiental, Ordenamiento Territorial y Zonificación Ecológica y Económica y los estudia a partir de una aproximación deductiva. Se ha realizado una revisión de los logros de la política ambiental, del OT, de la ZEE y del plan de Ordenamiento Territorial (POT) en el Perú, verificando las escalas de aplicación, como las debilidades y aciertos del proceso. También se ha llevado a cabo una revisión de los

objetivos planteados por el Estado peruano en las políticas de planificación y OT (AN, 2012), que en el marco del paradigma de “Estado eficiente, transparente y descentralizado”, ha priorizado como acuerdo político el Ordenamiento y la Gestión Territorial y para gestionar se creó el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) que luego el Ministerio del Ambiente (MINAM), se haría cargo de la generación de una serie de normas e instrumentos destinados a la ejecución de planes de ordenamiento territorial.

### **1.1. Planteamiento del problema**

Los habitantes del Perú ocupan el territorio de forma desordenada, situación que responde a un proceso histórico complejo y a la diversificación de las actividades económicas, culturales, sociales y políticas, tras las que subyacen intereses diferentes de ocupación y organización territorial. En este contexto, en las últimas décadas se han acelerado las dinámicas de nuevas formas de ocupación del territorio, profundizándose los conflictos sobre un mismo espacio donde intervienen un cúmulo de intereses que dificultan la gestión y ahondan los problemas ambientales. Según un informe del diario oficial (El Peruano, 2018), entre las principales actividades económicas, las extractivas aportan aproximadamente el 10% del PBI nacional, sin embargo, estas tienen repercusiones negativas para el medio ambiente, debido al escaso control y deliberado incumplimiento de las normas ambientales en el país. Como refieren Ballón, Campana y Glave (2015), las industrias extractivas derivadas de inversiones con escasa regulación, se aplican sin ninguna planificación y tienen serios cuestionamientos en términos de gobernanza, y un elevado impacto que reconfigura los territorios de forma acelerada. Desde la década noventa se ha allanado el camino para la inversión en el Perú, se promovió un compulsivo interés de empresas privadas enfocadas en la extracción de recursos naturales no renovables, incrementándose exponencialmente las concesiones mineras en orden de “2.3 millones de hectáreas concesionadas por medio de 7 mil títulos en el año 1991, a 25.9 millones de ha en casi 60 mil concesiones, el 2014. Dicho impacto varía territorialmente: Moquegua registra más del 70% de su territorio concesionado, mientras que Apurímac y La Libertad el 60%. En el caso de las concesiones petroleras, 64 bloques de hidrocarburos incluyen más del 70% de la Amazonía, 11 bloques involucran áreas protegidas, 17 a reservas de pueblos indígenas en aislamiento voluntario y 58 se instalan en tierras donde los pueblos indígenas poseen títulos de propiedad” (Ballón, Campana y Glave, 2015:165).

Como sostienen Asencio y Bruer (2010:107) “la falta de planificación territorial en los megaproyectos causan graves impactos (por ejemplo, las actividades mineras), destrucción y deforestación, problemas sociales y de seguridad ciudadana, salud y salubridad, y conflictos con las comunidades nativas”. En consiguiente, se observa una clara actitud permisiva y un descontrol por parte de las entidades del Estado peruano, que lejos de aplicar las normas y velar por el cumplimiento de los reglamentos, fomentan el incumplimiento y la reincidencia. En este entramado de intereses están comprometidas tanto las empresas extractivas privadas como públicas, que se aprovechan de la inexistencia de un POT, el cual lejos de obstaculizar el desarrollo económico –como se piensa–Al contrario, el instrumento podría servir como plataforma importante que legitime en el ámbito nacional, todas las actividades primario-exportadoras. Sin embargo, el proceso carga uno de los mitos con lo que se atribuye de carácter exageradamente medioambientalista, en consecuencia, es percibido erróneamente como un elemento de oposición a las inversiones privadas y a las actividades extractivas en las regiones de la sierra y la selva del Perú.

La política de OT forma parte de la agenda del Estado peruano, pero no se le considera un tema urgente a debatir, más bien se pospone deliberadamente. La experiencia peruana en torno a la implementación de un POT se ha caracterizado por una sucesión de marchas y contramarchas de todo orden, por falta de adecuadas regulaciones o la elaboración de reglamentos ineficaces por parte del Estado que evita el eficaz cumplimiento de las normas. Cabe destacar la indefinición de las ordenaciones legales en torno al uso del suelo, que están plagadas de contradicciones que se mantienen sin resolución y limitan el desarrollo armónico de los pueblos, en particular del medio rural, área donde las actividades extractivas generan conflictos. En las últimas décadas, el enfoque territorial está en la mayoría de las políticas estatales y no estatales. La referencia al OT se encuentra en todos los niveles de gobierno y sectores del país, aunque no se sepa qué significa exactamente. La política de OT en el Perú es un proceso contemporáneo con una abultada cantidad de limitaciones e incertidumbres, a pesar de esta deficiencia, existe un gran interés por la formulación de este instrumento por los gobiernos subnacionales. Esta implementación responde al interés de las regiones, pero el avance tangible es escaso, y en la mayoría de los casos se relaciona al interés del gobierno regional que puede cambiar en función de los regímenes de turno.

En este escenario, un POT sería un instrumento clave para la gestión ambiental y territorial, por sus virtudes de carácter integral y de amplia transversalidad en la administración pública, con extensión hacia los consensos sociales, económicos, medioambientales y una articulación hacia los grandes objetivos del país, conducente al desarrollo sostenible. Sin embargo, para su aplicación aún queda un largo camino que recorrer y que pasa por subsanar la carencia de un marco jurídico a nivel nacional, a pesar de la consecución de planes desarrollados en diferentes contextos y etapas históricas del país, estos no han logrado concretar los objetivos planteados. Las iniciativas actuales que promueve el Ministerio del Ambiente carecen de una metodología adecuada, concreta y estable; porque la normativa utilizada en el proceso cambia permanentemente, no para mejorar sino en función de intereses de los gobiernos de turno. La planificación territorial es dispersa y como proceso no ha logrado conseguir logros importantes debido a que todas las políticas del país se encaminan por sectores. Por ejemplo, el Ministerio de Vivienda actúa sobre los entornos urbanos, pero según el Plan de Acondicionamiento Territorial, también se proyecta a la totalidad del territorio, entrecruzándose a su vez con el POT que promueve el Ministerio del Ambiente. Esto evidencia una debilidad institucional que frena el desarrollo de la planificación, en conjunto con otros factores, como la falta de recursos humanos capacitados y multidisciplinarios que eviten los sesgos que han caracterizado a lo largo de su historia. El problema es la falta de una “visión integral” basada en un plan nacional que promueva una organización espacial en función de potencialidades y debilidades, pero al mismo tiempo, al proceso le falta el ejercicio de la “ética”, en la mayoría de los acuerdos elaborados no cuentan con la característica de la transparencia, ni una auténtica participación ciudadana que se empodere de los procesos de planificación.

La creación del Ministerio del Ambiente ha permitido avanzar en la institucionalidad del sector ambiental suponiendo un gran progreso de gestión, existen aún deficiencias que llevan a que la entidad esté en permanente cuestionamiento por la debilidad de sus actuaciones y la concentración de decisiones. En los últimos años el Ministerio ha estado muy cuestionado debido a la concesión de permisos y al trato benevolente que brinda a las empresas extractivas que operan en el país. Todo apunta a que esta situación obedece a la priorización de intereses económicos por sobre la ecología, así como, a la centralización del control de la distribución de la riqueza. Para Capella (2008) sería obra del “soberano privado supraestatal”, que tiene como función imponer el marco de



condiciones generales para el funcionamiento de las compañías transnacionales, facilitar los flujos de capital financiero, eliminar, regular las fronteras políticas y arancelarias como la distribución de ámbitos de actuación de los grupos económicos. Estas condiciones presentes en la economía de mercado están en desacuerdo con las políticas de OT y gestión ambiental, ya que esta última frena el abuso y expolio deliberado.

El Estado se ha planteado gestionar los conflictos medioambientales a través de la creación de una oficina para su monitoreo dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), pero ha quedado demostrado que esta forma de gestión no funciona adecuadamente, porque frente a grandes protestas con daños materiales e incluso pérdida de vidas humanas, sólo se han entregado respuestas puntuales. La solución a los problemas requiere una gestión integral de los recursos naturales y el establecimiento de una relación con las comunidades del entorno; es allí donde se necesita un OT con participación ciudadana para legitimar las actuaciones y empoderar a los actores sociales de un instrumento gestor que les permita mejorar las relaciones socioeconómicas y encamine al desarrollo. Uno de los principales problemas que aqueja el OT en el Perú es la superposición de competencias en los diferentes organismos del país, el funcionamiento deficiente y la exigua eficacia de las normas existentes o la débil aplicación de la misma, junto con serias carencias de participación ciudadana o una participación activa, pero de escasa capacidad de decisión, que es absorbida por la tecnocracia y los tecnicismos en las decisiones finales de los documentos. El proceso requiere de una institucionalización que unifique criterios y suprima la dispersión de responsabilidades como la duplicación de acciones sobre una misma materia.

La presente tesis se ha centrado en el estudio de diversos problemas originados por el intento de establecer la aplicación del OT en el Perú, particularmente en aquellos, en los que el Estado ha tenido escasa presencia, en los que no cuentan con instrumentos de planificación y en los que se han suscitado conflictos sociales y medioambientales a causa de las transformaciones socioeconómicas producidas. Las instituciones públicas y privadas realizan esfuerzos aislados, caracterizados por las acciones paralelas o contrapuestas, que obtienen como resultado una ineficacia a la hora de su aplicación en los proyectos. La primera experiencia de planificación en el Perú ocurrió en la década sesenta, surgida de la obligación de implementar el sistema a cambio de recibir ayudas de los Estados Unidos de Norteamérica. En ese entonces el país fue un discípulo

aplicado que culminó su tarea, pero no aplicó el contenido de la misma o lo hizo inadecuadamente. Cabe preguntarse si el Estado peruano realmente estaba interesado en las formas de ocupación del territorio o simplemente era un cumplido. En la actualidad, el OT es considerado un instrumento para validar el compromiso asumido por el país con la Unión Europea, en virtud de una cooperación económica que permitiría el acceso de los productos peruanos al mercado europeo. Los instrumentos que se gestan a nivel gubernamental deberían servir para garantizar los recursos naturales, como asegurar el agua para la población y el suelo para actividades extractivas en espacios adecuados, sin que haya riesgo de contaminación. Un recorrido visual por el país, evidencia una gran diversidad y posición destacable en el mundo en cuanto a la variedad y multiplicidad de la flora y fauna. Sin embargo, esta cuantiosa diversidad se ve amenazada por las actividades antrópicas y por la ocupación desordenada del territorio. Los desequilibrios territoriales y la contaminación de las ciudades, que vierten sus aguas servidas en pequeños cauces circundantes generando un resultado desastroso para el medio ambiente. Según el INEI (2017), la población urbana ya representaba el 79.3% del total, mientras que el área rural languidece con un 20.7% de población, tendencia que se incrementará en el futuro aumentando aún más el tamaño de las ciudades, la gran mayoría de ellas en la costa peruana. Esta situación obliga a replantear varios aspectos: primero, que es necesario establecer la planificación como una política; segundo, que el crecimiento de las ciudades demandará recursos hídricos que no están disponibles en las zonas costeras, sino, los Andes; y tercero, que es necesario analizar la complementariedad de los recursos naturales de las zonas rurales como servicios ambientales. Por lo tanto, es importante estudiar el OT no solo desde una perspectiva geográfica, sino también desde otras disciplinas como el Derecho y la Sociología, ciencias que cumplen un importante papel en el OT y la planificación, por su relación a las formas de ejercicio de la autoridad y el poder en un ámbito territorial. Establecida la problemática en cuestión, se plantean las siguientes interrogantes:

- ¿Cuáles son las influencias externas, evolución planificadora, tipos, etapas y escalas de la **planificación**?
- ¿Cuáles son las influencias, evolución normativa, conceptual y características de la **gestión ambiental**?
- ¿Cuáles son las influencias externas, evolución normativa, características, instituciones comprometidas y el proceso de la política de **Ordenamiento Territorial**?

- ¿Cuáles son las influencias, evolución normativa, características, instituciones y el proceso de la **Zonificación Ecológica y Económica**?
- ¿Qué características tienen los instrumentos de **Zonificación Ecológica y Económica** de las trece regiones del Perú y cómo se articulan en el proceso de OT?

## **1.2. Justificación del estudio**

La investigación se divide en áreas importantes como: Planificación, Gestión Ambiental, Ordenamiento Territorial, Zonificación Ecológica y Económica y estudio de los instrumentos de zonificación ecológico y económica (ZEE), aprobados en trece regiones del Perú. Cada una de las áreas y conceptos están intrínsecamente relacionada, lo que justifica su abordaje en forma general y amplia a fin de comprender desde una perspectiva orgánica del proceso, y al mismo tiempo se ha tratado de detallar sus características en cada aspecto. Este trabajo busca contribuir desde una perspectiva crítica, sobre los aspectos confusos del proceso en los diferentes niveles de gobierno.

El estudio de la **Planificación** es importante, porque constituye como la “paragua” para el resto de las políticas. El estudio aporta información sistemática para comprender el proceso de la planificación como también sistematiza las planificaciones existentes que se aplican indistintamente en el país. Es pertinente estudiar primero a la planificación, porque representa la práctica más antigua en el ámbito de las políticas públicas del Perú, al mismo tiempo permite comprender la naturaleza de esta práctica y las dificultades en el recorrido histórico.

Estudiar la **Gestión ambiental** es inevitable, porque es el sector que se encarga de la implementación del Ordenamiento y la zonificación, el Ministerio del Ambiente. La investigación en este campo aporta información sobre el proceso de la Gestión Ambiental en el Perú, de acuerdo a los periodos gubernamentales y con una sistematización de normas que permitieron analizar las implicancias del Ministerio; y cabe señalar que es pertinente este estudio porque constituye como un aspecto transversal en el resto de las políticas.

La investigación sobre el proceso **Ordenamiento territorial** en el Perú, es significativo, porque, en el ámbito peruano el OT continúa en un ambiente de confusión

y ambigüedad a pesar de los años que lleva como política nacional, sigue siendo un tema pendiente que concita interés. El objeto de estudio de esta investigación es el territorio y las acciones que se acometen sobre él, no obstante que, en el contexto peruano este concepto no está debidamente acotado y el uso de la misma es profusa en los diferentes documentos. La investigación contribuye aspectos fundamentales para su mejor comprensión del proceso y también identifica las dificultades que presenta esta política en su implementación, como las grandes diferencias en la forma en que se aplican los conceptos surgidos y difundidos en el ámbito europeo, con respecto a la perspectiva que tiene la política de OT en el Perú.

La **Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)** al inicio del siglo XXI se había convertido como el instrumento más importante a alcanzar, para la gestión territorial y ambiental. Es importante la investigación, en torno a su recorrido como una política pública implementada con entusiasmo inicialmente y ahora en estado de abandono. Este estudio aporta información nueva sobre los aspectos escasamente estudiados como los conceptos, escalas, metodología y los niveles de formulación.

Los **estudios de casos**, es importante estudiar los instrumentos de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) de las trece regiones en el Perú, aprobados por el Ministerio del Ambiente y que, hasta la fecha no se conoce su aplicabilidad. La investigación aporta información importante, a cerca de las características de estos instrumentos, como también devela las enormes debilidades en su contenido como las inexactitudes de los mismos. Es pertinente esta pesquisa, porque hasta la fecha no se han realizado ninguna valoración de estos documentos y sus características, cuando está considerado como una de las etapas más importante en el proceso de ordenamiento territorial.

### **1.3. Objetivos**

En el devenir de los años, los discursos políticos y preocupaciones medioambientales evidencian el interés de emprender iniciativas de planificación territorial en el país. Sin embargo, los acontecimientos políticos con los requerimientos de la sociedad no siempre guardan sintonía, o por lo menos en el Perú no tienen esa conexión deseada. Al hablar de planificación territorial aparentemente se está discutiendo algo nuevo en el Perú, sin embargo, no es así, la planificación es una práctica intrínseca a las sociedades

Inca e pre incas. La planificación urbana y la red vial de tiempos prehispánicos evidencian los esfuerzos desarrollados en esta línea, representando espacios de planificación primigenios. En relación a las políticas en torno al medio ambiente y OT, se han pospuesto los debates con cierta resistencia, asumiendo erróneamente que el OT contradice a la actividad extractiva, en consiguiente, los intereses económicos prefieren un marco de desregulación ambiental y escasa planificación territorial, que explica los motivos de retraso o exiguo interés por parte del Estado en esta materia. La sociedad civil es consciente de la situación y está atenta a las causas como a las consecuencias de la desordenada ocupación territorial que ha experimentado el país, se encienden voces de protesta y se alzan peticiones para remediar el efecto que esta ocupación implica. En el escenario político hay un ruido que no ayuda al debate técnico en la perspectiva del bienestar colectivo, sino que más bien contribuye a la lentitud y el aplazamiento del debate debido a intereses particulares.

La presente investigación se ha planteado como objetivo general el estudio del proceso de planeamiento en el Perú desde una perspectiva socio-geográfica de naturaleza multidisciplinar a través de la clarificación de conceptos y categorías imprecisas en la dimensión espacial. El concepto de espacio ha sido ampliamente abordado por Santos (2000), aporte imprescindible que integra el espacio y la sociedad en el enfoque de las políticas ambientales, el ordenamiento territorial y la planificación territorial. Sin embargo, para abordar este tema, supone una tarea compleja debido al escaso desarrollo del mismo en el contexto peruano, además de su carácter sectorial y disperso en la praxis. El estudio pretende explicar el proceso de formulación de la política ambiental en el Perú, el surgimiento de las políticas territoriales asociadas al proceso del POT, así como la primera etapa de este a través de la ZEE que se encuentra en plena ejecución. También se ha realizado una revisión de las relaciones y articulaciones que guarda la política de OT entre los diferentes niveles de gobierno, y en virtud de las características de las políticas de gestión territorial desarrolladas en otros países, se han evaluado los conceptos que han influido en la elaboración de leyes e instrumentos. Concretamente, los objetivos específicos de esta investigación son los siguientes:

- 1.- Estudiar las influencias externas, evolución planificadora, tipos, etapas y escalas de la planificación.
- 2.- Analizar las influencias, evolución normativa, conceptual y características de la **gestión ambiental**.

3.- Analizar las influencias externas, evolución normativa, características, instituciones comprometidas y el proceso de la política de **OT**.

4.- Analizar las influencias, evolución normativa, características, instituciones y el proceso de la **ZEE**.

5.- Analizar las características de los instrumentos de **ZEE** de las trece regiones del Perú y cómo se articulan en el proceso de OT y cómo con otros instrumentos de desarrollo.

#### **1.4. Hipótesis**

Las hipótesis se relacionan básicamente con las preguntas de investigación y los objetivos planteados en este estudio. La planificación es la temática transversal que engloba el resto de las materias en estudio, la gestión ambiental se planteó como la segunda hipótesis, porque la característica del proceso peruano lo acredita, teniendo en cuenta que es el Ministerio del Ambiente que lo ejecuta y la mayoría de las normas emanadas se relacionan con la gestión ambiental y ordenamiento. El ordenamiento territorial es un enfoque integral de planificación territorial, consecuentemente, se supedita a ello, la zonificación como la base del ordenamiento territorial y lo que amerita su análisis en ese orden.

##### 1.- Sobre los antecedentes y evolución de la **planificación**.

- El contexto de los conceptos sobre planificación y su evolución se relacionarían directamente con acontecimientos socioeconómicos y fundamentalmente políticos desarrollados a largo del siglo XX y XXI.
- Los acuerdos multilaterales firmados por el Estado peruano, imprimirían influencias en las directrices de las políticas de la planificación en el país.
- Las dificultades en la implementación de las políticas de planificación en general incluido la territorial obedecerían a la forma estructural que posee el aparato estatal para llevarlas a cabo, destacarían el modelo económico, factores sociales y culturales del país.
- En la implementación de la planificación territorial existirían serias dudas para la continuidad, por diversas deficiencias del proceso.

##### 2.- Sobre los antecedentes y evolución de la **gestión ambiental**.

- Las normas e instrumentos en la gestión ambiental constituirían respuestas

prácticas a los acuerdos en que el Perú se ha comprometido en las diferentes reuniones multilaterales, lo cual estaría reflejado en la utilización del marco conceptual del ámbito internacional en la construcción de las normas e instrumentos para la gestión ambiental nacional.

- Las directrices extranjeras en la implementación de políticas nacionales sobre gestión ambiental habrían sido asumidas con escasa reflexión por la burocracia estatal, careciendo de funcionalidad en la práctica.

### 3.- Sobre los antecedentes y evolución del **Ordenamiento Territorial**.

- En los diferentes niveles administrativos del Perú habría una especie de “europeización y brasileñización” en relación a la gestión y las políticas de OT. Las características del proceso de implementación en el país son un traslado directo de los conceptos y metodologías surgidos en el escenario europeo y brasileño.
- Se parte de la premisa que los canales y vías de influencia de las políticas internacionales (Europa) en las políticas de OT en el Perú, habrían sido los convenios bilaterales y multilaterales firmados por el Estado.
- Las instituciones supranacionales serían referentes para el OT en el Perú y pese a su carácter informativo, se habrían utilizado como irrefutables guías para la formulación de los instrumentos, ejerciendo un alto grado de influencia sobre las políticas que impactan en el territorio.
- Los beneficios de las políticas de OT a nivel regional serían tan importantes, que los gobiernos regionales y locales han puesto elevadas expectativas en su formulación e implementación, pero al no encontrar resultados a corto plazo, acabarían abandonándolas.

### 4.- Sobre los antecedentes y evolución de la **ZEE**.

- La ZEE en el Perú, como formulación inicial del proceso de OT en el Perú, sería una herramienta potente, pero sería incomprendida por las administraciones regionales y locales, al mismo tiempo complejizaría el Estado central.
- Dado que la ZEE nació como herramienta en el seno de la FAO y fue implementada por un país amazónico (Brasil), por cuestiones geopolíticas habría tenido una amplia influencia metodológica y conceptual en el proceso peruano, pero al aplicarla a un país diverso no habría ofrecido los mismos resultados, lo

que conllevaría al desinterés de parte de los políticos de turno.

- En función de los objetivos planteados en los instrumentos, los impactos y resultados de la implementación de las políticas de zonificación no serían coherentes con las características de cada realidad territorial.
- En el marco del proceso de OT de las trece regiones en el Perú, las aplicaciones de los planes de zonificación no funcionarían por causas, como la ambigüedad de los objetivos, los mecanismos de la implementación, la burocratización y su escasa institucionalización en los gobiernos regionales y locales.

5.- Sobre las características de los instrumentos de ZEE aprobadas en trece regiones.

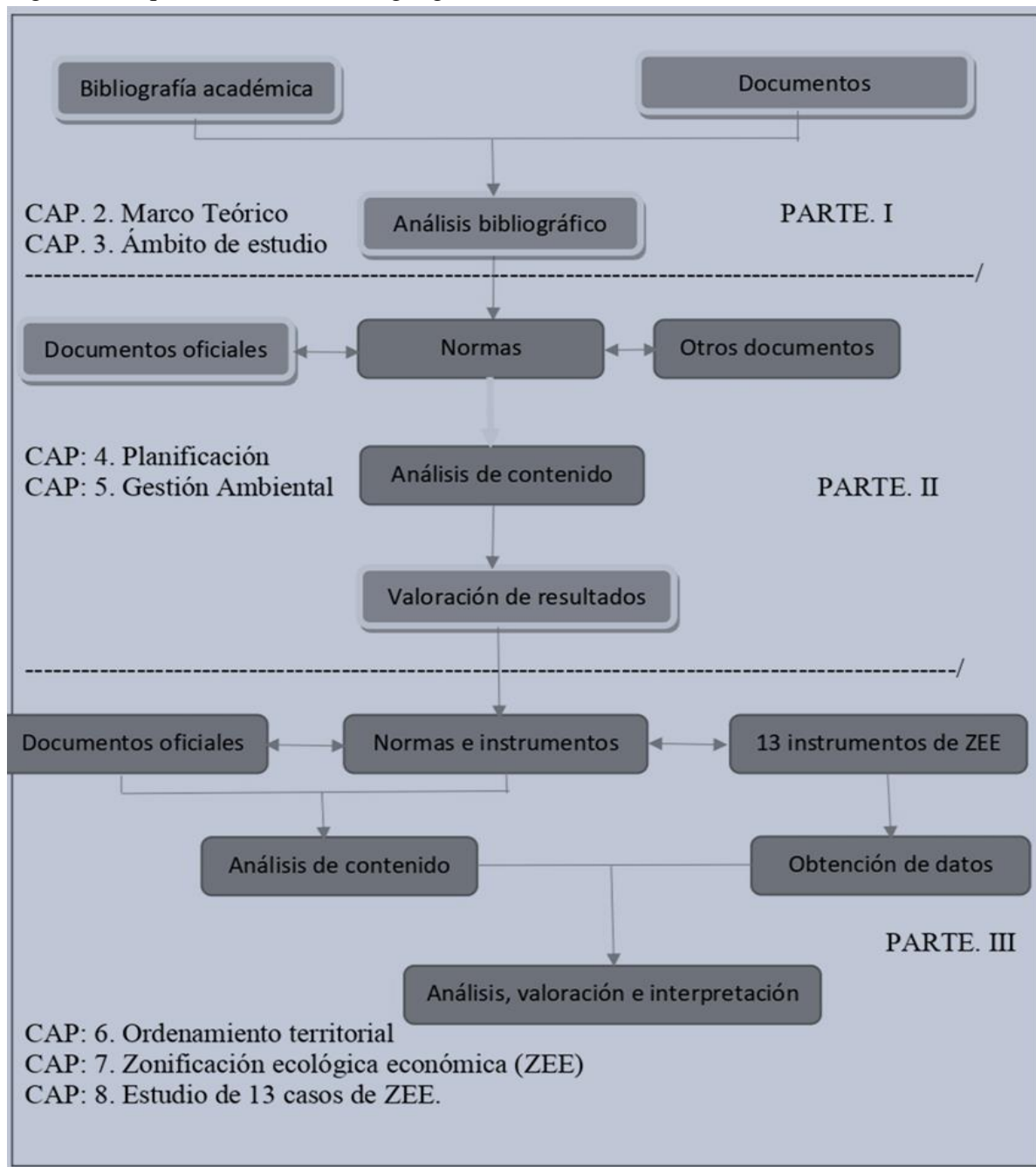
- Los instrumentos de zonificación aprobadas en las regiones del país no serían propositivos sino descriptivos, confusos y poco relevantes para plantear un buen proceso de ordenamiento territorial.
- Los instrumentos no cumplirían con las indicaciones de los reglamentos de zonificación, tampoco recogerían el sentir de la población, lo que conllevaría al escaso empoderamiento de los actores sociales.
- Los contenidos de los instrumentos estarían repletos de tecnicismos que no contribuye a la fácil comprensión de las autoridades, quienes debieron tomar decisiones sobre la base de los resultados de la zonificación.
- El resultado general de este proceso representaría un fracaso para el Estado y un despilfarro de dinero público en experimentos que no funcionarían por diversos factores, como, por los obstáculos del propio Estado, por la presión de los intereses económicos y por incompreensión de los beneficiarios.

### **1.5. Metodología y fuentes**

En el proceso de esta investigación se ha manejado una diversidad de fuentes de información, utilizando la metodología que está compuesta de varias técnicas como: la revisión bibliográfica, el análisis de contenido de las normas, revisión de instrumentos, documentos de ZEE, revisión de documentos de la prensa. El proceso de estudio se ha dividido en varias etapas: exploración, sistematización, análisis y conclusiones. En el proceso de exploración se determinaron las temáticas, fases y niveles de análisis, como también las necesidades de información que contribuirían a lograr los objetivos del estudio. Después de sistematizar la información académica e institucional se procedió a analizarla en función de los objetivos y las hipótesis planteadas, según el siguiente esquema de trabajo en la figura N° 1.



Figura 1. Esquema de la metodología general de la tesis



Fuente: Elaboración propia, a partir de (Elorrieta, 2014, 22)

-*Revisión y análisis bibliográfico*, para la primera parte que está comprendida los capítulos de Marco Teórico (Cap.2) y Ámbito de Estudio (Cap. 3) se ha realizado una exhaustiva revisión de la producción académica y los documentos oficiales elaborados por las entidades del Estado peruano. Información disponible en los diferentes repositorios institucionales, bibliotecas, archivos digitales y páginas web especializadas en esta materia. Las características de la búsqueda dependieron del tipo de fuente documental, académica o institucional.

-Análisis documental, normativo y valoración. – En la parte II que correspondió para los capítulos: Planificación (cap. 4) se ha realizado una aproximación histórica, para ello, se ha revisado informes oficiales de su época (década 70) que se refieren a la evolución de la planificación en el Perú. Para la Gestión ambiental (Cap. 5) se han realizado análisis de los documentos oficiales, marco normativo, eventos internacionales influyentes en las políticas ambientales del país. En el ámbito peruano la producción académica es modesta, destacando investigaciones en el tema ambiental dispersas a nivel nacional y regional (Sabogal y Borkowski, 2016). Cabe señalar que existen logros en esta línea, en entidades como el Instituto de la Amazonía Peruana (IIAP) el Instituto Geofísico del Perú (IGP) el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAHMI), todos ellos adscritos al MINAM, y el Centro Internacional de la Papa (CIP) que realizan esfuerzos en generación de información especializada, sin embargo, carecen de espacios de articulación y mejores mecanismos de difusión de los resultados.

-Análisis documental normativo, para los capítulos de Ordenamiento Territorial -OT (Cap. 6) y Zonificación Ecológica y Económica -ZEE (Cap. 7). Se realizó una revisión bibliográfica de libros, tesis, artículos en revistas académicas especializadas, memorias de congresos y otros. Esta labor ha permitido identificar los conceptos más utilizados en las normas e instrumentos del país y profundizar en su significado académico e institucional. En torno a los documentos académicos, en el ámbito europeo la producción en esta temática es amplia, destacan las instituciones como el Observatorio en Red de la Ordenación del Territorio Europeo (ESPON) y el Observatorio Europeo LEADER (Red Europea de Desarrollo Rural), para este estudio se ha contado con material, en su mayoría publicados en castellano del ámbito español, latinoamericano y en menor número en inglés. En el ámbito Latinoamericano se cuenta con una producción considerable de estudios publicados en revistas académicas de diferentes países y en orden de producción destacan los países: Brasil, Argentina, México, Chile y Colombia, indexadas en diferentes plataformas. En el ámbito peruano, en la temática de Ordenamiento Territorial y Zonificación, la cantidad de trabajos es muy modesta, dado que los planes de ordenamiento territorial aún están en proceso de elaboración, no obstante, el número de estudios sobre su primera etapa, –la ZEE–, es reducido. Los estudios realizados en el Perú, tanto por investigadores que proceden del ámbito académico como por técnicos de amplia experticia en la gestión ambiental y ordenamiento territorial, se han publicado en revistas nacionales que no están

indexadas, a pesar de ello, constituyeron información valiosa. Por último, están los documentos de instituciones académicas, alojados en diferentes páginas web universitarias que son principalmente resultados de investigaciones en formato de tesis de grado y postgrado.

También se realizó un análisis bibliográfico de los documentos institucionales en las diferentes entidades públicas y privadas del Perú. Destacan los documentos institucionales, que tienen carácter de fuentes oficiales con los que se trabajó, son documentos de carácter informativo, jurídico y administrativo provenientes del sector gubernamental promotor de las políticas (Congreso de la República, Presidencia del Consejo de Ministros, ministerios como MINAM y MVCS y el CONAM.), de instituciones internacionales (UE, CEPAL, FAO, PNUD, CAN, BM), instituciones no gubernamentales (GTZ, COSUDE, RED MUQUI), instituciones de investigación nacionales (IIAP, IGP, SENAHMI, CIP), e informes y reportes regionales sobre ZEE, aprobados por el Ministerio del Ambiente. Se han revisado leyes y normas jurídico-administrativas, políticas subyacentes, instrumentos y manuales, informes que incluyen datos cuantitativos y cualitativos, así como la ejecución de planes, acompañados de cartografía que refieren a diferentes escalas de aproximación. Este análisis ha permitido elaborar esquemas didácticos para entender la evolución de este proceso y que permitió llegar a conclusiones que puedan ser consideradas para mejorar el proceso. Un ámbito de enorme interés fueron los reportes y artículos periodísticos, en consiguiente, se utilizó información proveniente de los medios de comunicación, en formato de artículos periodísticos, reportajes y otros, que han aportado información desde una nueva perspectiva para este estudio. Porque, las opiniones de los expertos nacionales están en los artículos periodísticas y ofrecen una perspectiva puntual y objetivo que aporta a la comprensión del problema que se ha investigado. Para contrastar el grado de cumplimiento de las indicaciones del Reglamento de Zonificación del año 2004 se ha utilizado un “Matriz checklist” con el objetivo de verificar los resultados alcanzados de acuerdo al Reglamento ZEE. D. S. N° 087-2004-PCM” (anexo1), lo que permitió generar un balance cualitativo del proceso de zonificación, aunque, como una aproximación general, pero conducente a las características más específicas que se analizaron en el capítulo 8 siguiente.

*Análisis de casos*, los estudios realizados por diferentes disciplinas, hasta ahora no han respondido las incógnitas que se plantean en torno a las políticas de OT en el Estado peruano. Para lograr una aproximación a detalle en el análisis de las zonificaciones, fue necesario realizar un ejercicio de análisis comparativo de las experiencias de ZEE culminadas hasta la actualidad, es decir, los 13 instrumentos aprobados por el MINAM, de los 25 que conforma el total. Con el objetivo de determinar las características de los instrumentos realizados por las regiones, constatando la utilización de los conceptos mencionados en las directrices de la normativa nacional, se analizó la estructura de un instrumento de ZEE y su contenido, para lo cual se elaboró una ficha estándar que permitió sistematizar la información y facilitar el análisis cualitativo y cuantitativo. Esta ficha está insertada en el (anexo 2), intitulada como la “ficha de valoración de los instrumentos de zonificación formulados y aprobados según el reglamento D. S. N° 087-2004-PCM y reglamento metodológico D.C.D. N° 010-2006-CONAM-CD”. Este matriz “checklist” permitió revisar el cumplimiento de las pautas previstas en los Reglamentos, fundamentalmente relacionadas a las etapas inicial, formulación (fases: preliminar, recopilación, análisis, evaluación y validación), aprobación, aplicación y monitoreo; al mismo tiempo, en cada uno de estas etapas y fases se han considerado aspectos relevantes para calificar su nivel de logro en el proceso. Para obtener información cuantificable, se han asignado valores o indicadores numéricos, en algunos casos se ha cuantificado para generar gráficos y en otros solamente se han descrito por la cantidad de información relevante que muestren los instrumentos aprobados.

Como la anterior forma de verificación y análisis no permitía observar los matices que tienen cada uno de estos instrumentos (informes finales o documentos ZEE regionales), se ha utilizado una tercera ficha denominada “Características de las memorias de las ZEE regionales. Según el Reglamento D. S. N° 087-2004-PCM y reglamento metodológico D.C.D. N° 010-2006-CONAM-CD” (anexo 3). Esta ficha permitió verificar los aspectos considerados en los instrumentos, como son la forma y el contenido que se han consignado en cada uno de ellos. Este ejercicio, permitió comparar entre los instrumentos de las diferentes regiones, que luego se sistematizaron y se obtuvieron gráficos y cuadros que arrojaron una importante información para el análisis de cada uno de los elementos en el proceso de la formulación. También se ha realizado un análisis espacial en los mapas de zonificación Ecológica y Económica (ZEE) aprobados por sus gobiernos regionales y el Ministerio del Ambiente. Para este análisis

espacial, se ha descargado y analizado las zonas expresadas en mapas de ZEE, considerando el nivel espacial, escalas de trabajo, ámbito espacial y año de elaboración del mapa, utilizando como herramienta al software Arc-gis. Los resultados de este análisis están en el contenido del capítulo 8 de la presente tesis.

Se han realizado también puntuales entrevistas, como fuente complementaria, como es el caso, del responsable europeo en el convenio Euro EcoTrade y de otros expertos relacionados con esta temática que dieron sus apreciaciones sobre el proceso, las entrevistas fueron abiertas y con feedback en algunos casos, como es el caso de un experto en la formulación de planes de desarrollo Concertado a nivel local (PDC-L) y un experto en temas relacionadas con la cartografía en el Perú. Especial atención se tuvo a los trece instrumentos regionales de zonificación aprobados hasta la fecha, que han constituido como los “objetos-sujetos” de análisis en esta investigación. En la etapa culmen de este estudio, se vierten algunas sugerencias, estrategias y una propuesta conclusiva y propositiva, que a futuro podría servir de base para reconsiderar el curso del proceso de planificación, ordenamiento y zonificación territorial en el país.

### **1.6. Estructura y contenido de la tesis**

La descripción de la estructura de la tesis facilita la lectura del trabajo y al mismo tiempo presenta en forma ordenada el contenido de la misma. La tesis, está dividida en nueve capítulos, organizados correlativamente con numeración arábiga. En cada una de los capítulos, también se presenta títulos y subtítulos.

*Capítulo 1. Fundamentos de la Investigación.* - El primer capítulo está dedicado a los fundamentos de la investigación, recoge los aspectos más importantes de esta y explica su estructura. Se comienza desarrollando el contexto de la investigación, para luego continuar con el planteamiento del problema. Se realiza una justificación del estudio, a partir de la observación de que existen carencias de información sobre la materia en el lugar de estudio y que, los resultados de la tesis serán un aporte en el futuro, considerando que es el momento oportuno para el proyecto del POT que se está implementando actualmente en el Perú. Luego se exponen los objetivos de estudio, las fuentes de información utilizadas (documentos producidos por el Estado peruano e instituciones no gubernamentales y estudios científico-académicos). Posteriormente se explica la metodología utilizada en el análisis bibliográfico, documental y en el estudio

de casos (evaluación de proyectos) y entrevistas, para finalizar con un resumen del contenido de la tesis.

*Capítulo 2. Marco Teórico.* - En este capítulo se ha vertido la definición y análisis de los conceptos que rigen el estudio, principales y secundarios, reuniéndose la mayor cantidad posible de puntos de vista sobre los conceptos entorno al OT. Se trabaja la conceptualización que proviene de la academia europea, latinoamericana y peruana, observando que según sea el origen de los conceptos, en muchos casos estos adquieren significados diferentes, lo que lleva a generar un estado de confusión y cierta ambigüedad; imprecisiones que luego se reproducen también en la normativa institucional. La sistematización de conceptos utilizados tanto en el ámbito institucional como académico, aporta en la futura comprensión del proceso de planificación territorial y será de gran utilidad para nuevos estudios que se planteen en el territorio peruano.

*Capítulo 3. Ámbito de Estudio. La Geografía del Perú.* - En este capítulo se describe el ámbito de estudio. Se realiza una breve historia de la organización territorial del país, desde la época Inca, pasando por la Colonia y la República, hasta la época contemporánea. Para cada una de ellas se destacan los aspectos importantes que influyeron en los cambios de la gestión territorial. Recientemente, en 2003 se aprobó una ley para la demarcación territorial que se encuentra en plena ejecución. Hasta ese momento, la mayoría de las regiones, provincias y distritos del Perú no contaban con delimitaciones político administrativas, obstaculizando la adecuada gestión del territorio. En referencia a lo propiamente geográfico, este capítulo analiza todos los aspectos relacionados con esta disciplina y responde a la pregunta de cómo tratar un territorio diverso en un esquema de OT, dado que la amplia diversidad ecológica, cultural, económica y territorial no permite implementar un solo modelo de desarrollo ni de gestión territorial.

*Capítulo 4. Planificación.* - En este capítulo, se ha tratado el tema de la planificación en general que incluye la territorial. Es un ejercicio de acercamiento a la cronología de esta política y su práctica en el Perú, destacando sus orígenes, las etapas que ha seguido en su evolución, los enfoques o tipos de planificación que se desarrollan en la actualidad, el carácter de los planes y las escalas de intervención. Otros aspectos desarrollados en este

capítulo son el estudio de las etapas y las recientes incorporaciones de la planificación estratégica, así como la evaluación de los mecanismos de articulación existentes entre los planes que coexisten en el territorio. Se han analizado también los instrumentos de planificación tipos de planificación implementados por los diferentes niveles de gobierno en diferentes momentos de la historia contemporánea del Perú. Se analizaron también la articulación y la coherencia que guardan entre sí los planes territoriales, los planes urbanos y los planes de desarrollo concertado, constatado la existencia de planes diversos no articulados que se ejecutan paralelamente sobre determinados territorios.

*Capítulo 5. Gestión Ambiental.* - El este capítulo se analizan varios aspectos de la Gestión Ambiental. En primer lugar, se destaca la agenda internacional que influyó en la legislación ambiental peruana, en segundo lugar, los impactos provocados por las actividades económicas que han acelerado los aspectos normativos orientados a la prevención, aunque, no han cumplido su propósito. Se analizó la evolución de la legislación y de los instrumentos elaborados en los distintos los períodos de gobierno en el Perú, apreciándose claramente que cada régimen ha contribuido o restado energías a esta política nacional. Finalmente se analizan las demandas hechas contra la gestión ambiental, por considerarla restrictiva y limitante a las inversiones.

*Capítulo 6. Ordenamiento Territorial (OT).* - En el capítulo 6 se realiza un diagnóstico y caracterización del proceso y estado actual del OT en el Perú. Se elaboró una cronología del proceso, revisando las influencias extranjeras en la política nacional, los antecedentes en el ámbito peruano y la dispersión del concepto en las diferentes entidades. También se analizó la evolución normativa de acuerdo a los sucesivos regímenes gubernamentales, dividiendo el proceso en períodos y caracterizando cada una de sus etapas. Conjuntamente, se estudian otros aspectos de esta política, como enfoques, modelos, principios, objetivos, finalidades, debilidades y finalmente se realiza un balance de los logros obtenidos hasta la actualidad.

*Capítulo 7. Zonificación Ecológica y Económica (ZEE).* - En este capítulo se han realizado una amplia revisión sobre la ZEE. Se inicia aclarando los orígenes de este instrumento y su proceso de adopción como instrumento para el ordenamiento territorial, y en la misma línea, se esclarece el recorrido seguido hasta llegar al Perú, donde se ha institucionalizado como un instrumento de planificación. Para ilustrar cómo

instrumento ha evolucionado el concepto, se revisa la experiencia de ZEE en Brasil, país vecino donde se ha implementado con anterioridad, para luego migrar al Perú en 1994 a través del convenio OTCA. Desde ese momento se encuentra en proceso de consolidación e institucionalización, se han generado normas e instrumentos para su aplicación y a pesar de los cuantiosos años de vigencia, aún no ofrece resultados convincentes. En este capítulo también se hace referencia a los enfoques, objetivos, escalas y experiencias de la ZEE en los diferentes niveles de la administración pública, se detallan las limitaciones y los desafíos a los que se enfrentan en el futuro, esta practica.

*Capítulo 8. Análisis de Casos de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE).* – Este capítulo representa la parte medular de esta investigación, presenta resultados a partir de un análisis minucioso de casos concretos a escala regional. De las 25 regiones del país, 13 cuentan con documentos de ZEE aprobados por el Ministerio del Ambiente como documento inicial para el POT. El objeto de análisis fueron los ZEE aprobados que se caracterizan por su estructura, planteamiento de propuesta, relación con las orientaciones de las normas, articulación con los planes existentes y por su aplicación en los respectivos territorios. Los resultados de este análisis se presentan asociados por características y se agregan en tablas explicativas.

*Capítulo 9. Las Conclusiones del Estudio.* - El último capítulo de la tesis corresponde a las conclusiones de la investigación, respondiendo a las preguntas, objetivos planteados y la contrastación de las hipótesis. Los resultados se presentan en el mismo orden que las temáticas abordadas en cada capítulo, y al final, se vierten consideraciones finales con reflexiones sobre el estado de la planificación territorial en el Perú, su desarticulación y las deficiencias que presentan en el proceso. En esta misma línea, se plantean futuras líneas de investigación, áreas que se deben profundizar para esclarecer aspectos que en este estudio no quedaron completamente resueltos, ya sea por razones metodológicas, teórico-conceptuales o bien porque no formaban parte de los objetivos principales. El estudio cierra con su bibliografía correspondiente y un conjunto de anexos que se ha considerado conveniente incluir.



## **CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO**

### **2.1.- Aproximación Conceptual**

Este capítulo tiene como propósito sistematizar los conceptos más empleados en las políticas públicas relacionadas con la Planificación, Gestión Ambiental, Ordenamiento Territorial y Zonificación y que constituyen su soporte teórico. En el lapso de medio siglo se han acuñado una serie de conceptos para la gestión del territorio y el desarrollo, en su mayoría vinculados a dinámicas socioeconómicas, políticas, ambientales, y los mismos están reflejados en la evolución de los instrumentos y normas jurídicas relacionados a la gestión del territorio en el Estado peruano. A pesar del tiempo transcurrido y la recurrente aplicación de los conceptos, su definición todavía sigue siendo confusa e imprecisa por el carácter polisémico de los mismos. Se ha tratado de precisar cómo se emplean estos conceptos en el ámbito académico, institucional, estatal, normativo y técnico del contexto peruano, sin embargo, es necesario advertir que el significado y contenido de los conceptos están en permanente dinámica, en función de los cambios que caracterizan recurrentemente los documentos oficiales del Perú y la evolución permanente del carácter de las políticas públicas. El capítulo se estructura en cuatro partes: 1. se explican conceptos transversales que se emplean en este estudio; 2. se analizan los conceptos empleados en la planificación; 3. se explicitan los conceptos relacionados a la gestión ambiental y 4. se analizan los conceptos de ordenamiento territorial (OT) y la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE).

#### **2.1.1.- Geografía - Concepto Transversal.**

Geografía proviene del latín “geographía”, que a su vez procede del griego “γεωγραφία geōgraphía”, en forma general, se entiende como la ciencia que trata de la descripción de la Tierra, del territorio y el paisaje, lo que abarca diversas aproximaciones como: geografía astronómica, que estudia la cosmografía; geografía botánica, que estudia la distribución de las especies vegetales en la superficie terrestre; geografía física, que trata de la configuración de tierras y mares; geografía histórica que estudia la distribución de los Estados y pueblos a través de las distintas épocas, geografía lingüística, que estudia la distribución de los fenómenos lingüísticos de un idioma sobre el territorio en el que se habla; geografía política, que trata de la distribución y organización de la tierra como morada del hombre; y geografía zoológica, que estudia la distribución de las especies animales en la superficie terrestre (RAE, 2017). No

obstante, en el ámbito peruano la definición más utilizada es: “la ciencia que se encarga de la descripción de la tierra y el estudio del medio ecológico, las sociedades que habitan en él y las regiones que se forman al producirse esta relación” (ZEE-Cajamarca, 2011:298). Citando a Bielza de Ory por (Manuel Glave, 2009) afirma que, la Geografía utiliza dos tipos de criterios (homogeneidad y cohesión) para diferenciar áreas territoriales homogéneas (áreas de montaña, áreas económicas homogéneas, etc.) y áreas territoriales funcionales (cuenca hidrográfica, un ecosistema o un área de mercado). Un planteamiento interesante sugiere Labasse (1973), que articula la geografía con procesos de planificación y OT, asumiéndola como un “*contingente de lugar*”, es decir que el ordenamiento territorial sujeto a particularidades de cada ámbito en contraposición a la frecuente práctica uniformadora en las políticas y actuaciones territoriales. Cañizares (2014), citando a Martínez de Pisón sostiene que “para el geógrafo actual, el paisaje es el lugar y su imagen: la configuración la adquieren los hechos geográficos más sus percepciones y representaciones culturales” (p.149). Lo acotan Beraún y Beraún (2009), expresando que el rol de la geografía en los procesos de OT, está en su compromiso de apoyo a las visiones humanistas, al lenguaje y la cultura, siendo necesario que la geografía reconozca que la relación entre espacio homogéneo y sociedad no se entiende “*sin sujetos*”. A pesar de las limitaciones de la Geografía en los procesos de OT, esta disciplina sistematiza los conceptos de contenido espacial y geográfico en el proceso. Desde el punto de vista de Zoido (1998) la geografía es la ciencia del territorio, por su condición epistémica y la larga tradición en su estudio, se convierte en la ciencia que integra y ocupa una posición importante en la planificación y gestión del territorio. Es necesario precisar que, en el ámbito peruano, la geografía es la disciplina menos comprometida en estos temas, quizá por su escasa presencia en el país o por el mismo desinterés de los propios geógrafos en el tema.

### **2.1.2.- Territorio**

El concepto de territorio es el más empleado en las políticas de planificación territorial. Bozzano (2014) explica su origen lingüístico expresando que “proviene del latín y significa la tierra de algo y de alguien”. En ambos casos hay una relación entre sociedad y naturaleza, identidades comunitarias e identidades territoriales. Capel (2016) argumenta que el territorio es un concepto polisémico, que se convierte en una caja negra en la que no se sabe que se puede encontrar. Lama (2010) indica que, en el ámbito de una jurisdicción del Estado, se realizan actividades humanas y aprovechamiento de

los recursos naturales que son procesos complejos e independientes de las jurisdicciones.

Desde la perspectiva morfológica y organizativa, Monnet (1999) describe el territorio como una estructura cambiante, en función de la modificación de la escala o la perspectiva: cuando se observa desde “*afuera*”, es visto como un área y desde “*adentro*”, se convierte en una red. Dado los nuevos fenómenos socioeconómicos que se suscitan en el Perú activan el debate en torno a la geopolítica interna, que comprende las regiones, provincias y comunidades campesinas y nativas que no poseen límites territoriales adecuados que reconozcan la diversidad geográfica y los fenómenos espaciales. Desde la posición de Bervejillo (2005), el territorio es un sistema complejo, que emerge de la interacción entre la sociedad y el medio físico espacial, natural y construido; la organización del territorio es por tanto la organización de la relación compleja entre sociedad y espacio. Boisier (1999) relaciona otros aspectos encaminados a la gestión territorial y ordenamiento, según su perspectiva, para desarrollar una política regional eficiente se requieren cuatro actuaciones específicas: descentralización política y territorial, fomento a la producción, coherencia interregional y OT. Este último debe comprender una división político-administrativo, una función asignada a cada unidad en el proyecto nacional, una especificación de prioridad de desarrollo en el tiempo, una propuesta de asentamientos humanos y una propuesta de grandes usos del suelo.

A juicio de Cruz (2006) el territorio es la “base física, dinámica y heterogénea formada por las áreas urbana y rural e integrante interactiva con el sistema ambiental”. Rodríguez (2009) da a conocer, desde una perspectiva holística que la “superficie terrestre donde pueden asentarse las actividades humanas (es utilizado como sinónimo de tierra, espacio físico, terreno, área u otros)” (p.9). En la misma línea, Novoa (2003) afirma que el territorio es la “extensión de superficie terrestre sobre la cual vive un grupo humano y especialmente una colectividad política nacional (Noción político-jurídica). Agrega, que es también una Construcción físico-histórica: es el espacio geográfico marcado por la historia de la sociedad” (p. 4). Monnet (1999) argumenta que “el territorio siempre es un espacio, es decir una definición/delimitación de una porción del espacio. El espacio es territorializado por un actor geográfico, o sea una entidad definida por su acción en/sobre el espacio” (pp.1-2). De las definiciones se desprenden

como elementos centrales lo físico (tierra) y lo humano (cultura, historia, actor geográfico y político) y en una acción sincrética, ambos generan un espacio heterogéneo en función de las diferencias de los elementos constituyentes, opinión compartida por (GTZ y CONAM, 2006). Desde el punto de vista de Galarza (2002), el territorio es “el resultado de una compleja interacción de prácticas históricas, culturales, productivas y simbólicas y todas estas acciones se desarrollan en un sustrato físico definido” (p.8). Schejtman y Berdegué (2004) enfatizan que el territorio es el lugar donde se construye un espacio con identidad y un proyecto de desarrollo colectivo y concertado socialmente.

Revesz (2006) ha desarrollado una definición sobre el tema, relacionando el territorio con el desarrollo. De acuerdo a Galarza (2002) el territorio es visto “no solamente como el recipiente pasivo de los recursos de una colectividad, sino como el conjunto organizado y complejo de sus potencialidades naturales, humanas e institucionales, y de los sistemas de asentamiento y localización poblacional (redes urbano-rurales)” (p.8). Por consiguiente, el territorio es el espacio donde convergen y se interrelacionan los intereses en diferentes aspectos de una comunidad. Cañizares (2014) agrega que, del resultado de la interacción de las personas y el medio natural, surge el territorio percibido y valorado por sus cualidades culturales, permitiendo una apropiación simbólica del mismo, lo que soporta la identidad de una comunidad y donde se desarrollan las relaciones de poder. Una propuesta interesante es de Bozzano (2000), quién conjuga al territorio con el término “*continente*”, ya que es visto como un espacio que contiene a los grupos sociales, sus relaciones y conflictos y que no solo se reduce a su complejidad físico natural, sino a los actores que son los que definen las dinámicas territoriales y las acciones de la sociedad sobre un espacio geográfico a través de dinámicas areolares y reticulares. Landeo (2013) es de la misma idea y afirma, que el territorio es el soporte de las convivencias e interacción de los actores que comparten espacios, proceso que condice a la concertación, participación y articulación con el objetivo de lograr el desarrollo.

Teniendo en cuenta la perspectiva de CEPAL (2011), el concepto de territorio es polisémico y genera controversias. La opción que se tome producirá efectos dependiendo cómo se asuma a la planificación y gestión ambiental. El territorio es un producto generado a partir del espacio geográfico, donde existen redes y dinámicas

territoriales materializadas por una sociedad o grupos sociales que lo ocupan. (Zucchetti et al., 2008) argumentan que el territorio es un espacio complejo y en evolución permanente, construida por el ser humano, donde a la vez se pueden incluir zonas naturales intactas o poco intervenidas y en permanente transformación, como resultado de las complejas relaciones con la sociedad. También, señala que el territorio experimenta variaciones evolutivas y cambios inducidos por los grupos humanos, ya sea de modo planificado o no; el territorio se recibe transformado del pasado y se deja también con huellas y cambios producidos en el presente.

Desde una perspectiva diferente a la de los autores citados, la FAO (2014) propone y sostiene que el futuro de un territorio no se encuentra determinado, sino sujeto a un escenario de veloces e inciertos cambios, siendo fundamental anticiparse. Para ello propone el OT como una proyección de largo plazo, considerando el carácter de sus evoluciones y la “*construcción histórica*” de acontecimientos. Cleary (2003) señala que “los enfoques territoriales conciben el territorio tanto como un espacio geográfico como una construcción histórica” (p.31). La dimensión geográfica consiste en la superposición total o parcial con una entidad geofísica definida por criterios ecológicos como cadenas, cuencas, micro climas y etc. En cambio, la dimensión histórica se define por factores relacionados con la presencia y permanencia del hombre, tales como etnicidad, actividades económicas, geopolítica local y factores que configuran la identidad territorial asumida como sentimiento de pertenencia. Capel (2016) citando a la propuesta de Ackerman (1963) destaca la intensa interacción del hombre con el medio ambiente natural en la superficie terrestre y, utiliza el territorio como referencia al espacio de la soberanía y/o la jurisdicción de un país, como refiere la constitución de la República del Perú. Pero el aspecto más importante que tiene el territorio es su vinculación con el poder, el Estado se convierte en elemento esencial de la geopolítica y el territorio se convierte en concepto integrador acentuando las relaciones de poder.

### **2.1.3.- Espacio.**

El término espacio proviene del latín “*spatium*” y lo define como extensión que contiene toda la materia existente; parte de espacio ocupada por cada objeto material y capacidad de un terreno o lugar (RAE 2017). El Consejo Nacional del Ambiente (2007) definió al espacio como el perímetro de un lugar o que está comprendido dentro de límites determinados (naturales o artificiales). Por su parte Capel (2016) discrepa con

esta afirmación, sosteniendo que se utiliza territorio “como sinónimo de espacio. Pero se trata de conceptos distintos”. Desde el punto de vista del Ministerio del Ambiente, espacio es el “escenario donde la población desarrolla sus actividades. Éste puede ser concreto, en el caso de que los elementos naturales y artificiales que conforman ese escenario tengan una especificidad geográfica, o abstracto, si se refiere a sus generalidades y caracteres repetitivos. Es un área teórica conformada por nudos (localidades) y líneas de relaciones” (MINAM, 2005:165). Grupo Propuesta Ciudadana (2014) ratifica que espacio es “el resultado de la relación que establece la sociedad, los seres humanos, desde sus diversas actividades y relaciones (económicas, sociales, políticas, culturales) con el espacio en el que estas se desarrollan y sus determinantes naturales, generando formas particulares de organización del territorio, maneras de vivirlo y también identidades” (p.3).

Espacio es un concepto amplio y polisémico; como sostiene Capel (2016), “pasó a concebirse como espacio social y espacio vivido”, porque el concepto de territorio adquirió un contenido social. Farinós (2008) propone que se requiere del “acercamiento interdisciplinario y comprensivo dirigido hacia un desarrollo regional equilibrado y orientado a una organización física del espacio según una estrategia integral”. En la formulación de un plan de OT es interesante partir de la idea de un espacio por ordenar. En la opinión de Capel (2016) existen numerosos diagnósticos relacionados con las pretensiones de “ordenar” y que las instituciones de OT se plantean interrogantes como: “ordenar ¿Para qué?, ¿Para quién?, ¿En qué condiciones ha de hacerse?, ¿Con qué presupuestos intelectuales?”; el pensarlo es un verdadero ejercicio para el futuro.

Desde la perspectiva de Schlögel y Arántegui (2007) “un espacio nuevo no solo se mide, sino que se clasifica y denomina, y solo entonces llega a crearse para nosotros y a ser apropiado” (p.224). En consiguiente, entra a tallar “la división del espacio, deja de tener el solo objetivo de administración pública, y pasa también a ser político-administrativa en la medida que tras de ellas subyace un sistema democrático representativo” (Sanhueza, 2008:452). Uno de los estudios más importantes en este tema (espacio) es el de Santos (2000), quién define espacio como “un conjunto de fijos y flujos. Donde los elementos fijos, fijados en cada lugar, permiten acciones que modifican el propio lugar, flujos nuevos o renovados que recrean las condiciones ambientales y las condiciones sociales, y redefinen cada lugar. Los flujos con un

resultado directo o indirecto de las acciones y su valor, al mismo tiempo que ellos también se modifican” (p.54). Desde el punto de vista de Schlögel y Arántegui (2007) afirman que “nos perdemos en el espacio, abierto por todos los costados, y somos contenidos por él, pues nos rodea. Es, aún sin nosotros. Y se torna en nuestro en la medida en que obremos a nuestro alrededor y nos lo apropiemos; alrededor en que no sólo nos topamos con límites, los trazamos, en que no solo nos orientamos por lugares, los hacemos, como hacemos nuestro espacio del mundo que no apropiamos, que “espacializamos” (p.53). Y es por eso que “las unidades espaciales se entienden como resultado del comportamiento del hombre como conformador del espacio. Los espacios de la tierra, tanto a pequeña como a gran escala, con sus características naturales y culturales, están sujetos a una valoración constante por parte de sus habitantes. De este modo se realizan inversiones de trabajo y capital en los lugares considerados apropiados y no en otros. Con ello se lleva a cabo una valoración constante del lugar, y el espacio adquiere un carácter de proceso. La imagen del lugar no es definitiva, sino pasajera y en constante evolución” (Maier, Paesler, Ruppert y Schaffer, 1987:55). Un estudio clásico es de Dollfus (1982), quién explica que el espacio geográfico se localiza en la superficie de la tierra definida por coordenadas, altitud, emplazamiento, posición y evolución en función del conjunto de relaciones respecto a otros puntos y espacios. Así, la ubicación adquiere un espacio geográfico cartografiable que permite situar fenómenos. También plantea tres acciones en los paisajes ordenados, “*meditada, concertada y continua*”, que se realizan en función de un futuro o tiempo considerable y cuyos resultados han de expresarse en el tiempo y en el proceso de trabajo de inicio a fin.

Empleando las palabras de Zoido (1998), el espacio geográfico tiene una gran importancia por la aplicabilidad y utilidad que tiene en el OT, basándose en su carácter descriptivo (geológico, climático, edáfico, biológico, demográfico, por uso dominante, etc.). El territorio es el espacio geográfico adscrito a un ser, que podría ser una comunidad, un ente de la naturaleza, un ámbito de la lengua o de la práctica social y que, para los integrantes de un determinado grupo humano, se convierte en un soporte y en el recurso más importante de su vida, formando parte de su memoria personal y colectiva. En consiguiente, el ordenamiento es gestionar adecuadamente para el bien colectivo, más que el individual. Capel (2016) sostiene que los sociólogos también han puesto énfasis en el territorio en términos de “espacio administrativo y político” y, agrega que en la década del ochenta la expresión de territorio sustituyó al “medio o

espacio geográfico” a partir de la consideración de “territorio como espacio transformado por la acción humana y espacio geográfico con dimensiones naturales y culturales”. A juicio de Raffestin y Butler (2012), el espacio es un concepto que no se puede definir en términos absolutos o de forma permanente, aunque permite postularlo como un medio para expresar las realidades materiales e inmateriales.

#### **2.1.4.- Desarrollo sostenible**

El “desarrollo sostenible” es el concepto más empleado en el ámbito de la gestión pública, académico y en el discurso de los políticos. Definido en 1987 por la Comisión Brutland como “desarrollo que satisface las necesidades y aspiraciones de la generación actual sin comprometer la capacidad de satisfacer las de las futuras generaciones” y la Comisión de la ONU para la tierra en 1992 fortaleció la gestión sostenible de la tierra a través del “uso de los recursos de la tierra, incluyendo suelos, agua, animales y plantas, para la producción de bienes para cubrir las necesidades humanas que cambian, mientras simultáneamente se asegura el potencial productivo a largo plazo de estos recursos y el mantenimiento de sus funciones ambientales”. Según OCE (2017) el desarrollo sostenible “emerge como una propuesta conceptual holística que articula al menos cinco dimensiones: la económica, la ambiental, la social, la política y la cultural. Dentro de estas dimensiones se abarcan temas como la equidad, las oportunidades de empleo, el acceso a bienes de producción, los impactos ambientales, el gasto social, la igualdad de género, el buen gobierno, una sociedad civil activa en términos de participación social, entre otros, considerando tanto aspectos cuantitativos como cualitativos del desarrollo” (p.3). Con el paso del tiempo, pareciera que el concepto sufriera un agotamiento, se ha convertido en un concepto “insostenible” en sí mismo y abstracto en su contenido. En 1992 en la ciudad de Rio de Janeiro se realizó la Conferencia de las Naciones unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, más conocidas como Cumbre de Rio o Eco-92. El evento generó una serie de resultados conocidos como “productos de Rio-92” y para el caso peruano fueron “significativos porque decidieron el derrotero del sistema jurídico ambiental hasta nuestros días, permitiendo el desarrollo de una primera generación de normas e instrumentos de gestión ambiental, muchos de ellos obsoletos o superados y en camino a su «reingeniería»” (Foy, 2013:27). En este marco surgieron una serie de declaraciones y convenios que recomendaban a los Estados a proteger los bosques y la diversidad biológica, el reconocimiento de las minorías étnicas, la preocupación sobre el cambio



climático, la gestión y uso sostenible de la tierra y energía, y otros aspectos relacionados con el medio ambiente. La Eco-92 se constituyó como un hito de acuerdos, en los siguientes años se implementarían diversos programas, planes y proyectos conducentes hacia el desarrollo sostenible, como afirma Latouche (2007) que, para superar las contradicciones, bien intencionadamente se le añadieron al desarrollo apellidos como: humano, local, sostenible, territorial, alternativo, etc. Pero en la práctica no han funcionado. Todas las intenciones del desarrollo sostenible están planteadas en la “mejora de la calidad de vida de una unidad social” como sugiere la CAN (2007). En el curso de los años, el concepto se fue complejizando e incluyendo otros componentes, como los sociales relacionados con el bienestar, los ambientales con la sostenibilidad, los políticos con la participación y la gobernanza, los culturales con la identidad y el patrimonio material e inmaterial y los geográficos con el ordenamiento territorial como gestión holística del territorio. En este marco, aún persiste el estéril debate de “sustentable o sostenible”, y más que cuestiones profundas de contenido; son diferencias atribuidas al uso del lenguaje. De acuerdo a Lange y Romero (2008) el desarrollo sostenible o sostenido es un “proceso de transformaciones naturales, económico-sociales, culturales e institucionales, que tienen por objeto asegurar el mejoramiento de las condiciones de vida del ser humano y de su producción, sin deteriorar el ambiente natural ni comprometer las bases de un desarrollo similar para las futuras generaciones” (p.85). En consiguiente, es un proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas intermediadas por acciones de conservación y protección del medio ambiente que no comprometen las expectativas de las generaciones venideras; anhelo que esté lejos de plasmarse.

En torno al Desarrollo Territorial, en el entorno europeo se entiende como el proceso de la “transformación progresiva de la geografía de los territorios habitados, que incluye elementos físicos con la infraestructura, paisaje urbano y rural, la distribución geográfica de la población y las actividades que desarrollan, que incluyen el tamaño de las ciudades y las dinámicas. En resumen, es concepto global” (Pemán y Brau, 2006:26). Es importante señalar, que las instituciones encargadas, como el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (DNTDT) plantean gestionar los planes orientado al desarrollo sostenible del país y enfocan coincidentemente al “*desarrollo territorial*” como

“proceso de desarrollo armónico del territorio como resultado de la integración interna de la economía y de la sociedad, acorde con la integración geoeconómica y geopolítica, en el caso del Perú, con la región latinoamericana y el mundo globalizado. Para el desarrollo territorial se proyectan las políticas territoriales y la descentralización política y administrativa del país. Se deben establecer nuevas formas de organización del uso y ocupación del territorio, considerando la correspondencia que debe existir entre la población (su distribución en el territorio, el desarrollo de sus actividades, acorde con sus necesidades), las condiciones ambientales, las potencialidades, limitaciones y disponibilidad de recursos y así como desarrollar condiciones para integrarse al proceso de globalización salvando las desventajas existentes, propiciando un desarrollo interno que signifique mayor productividad, mayor valor agregado y convergencia productiva (desarrollo de cadenas productivas, sinergias y, sobre todo, asociatividad entre los diversos actores), considerando preferentemente la innovación y la tecnología, a la vez que se conjuga todo esto con las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo” (R.M. N° 0289-2013-PCM)

Cuando se refiere al “desarrollo interno” también se está señalando el desarrollo endógeno que significa desde adentro. En un escenario como el actual (global) hay un sinfín de respuestas desde las comunidades que desarrollan sus propias estrategias con liderazgo y participación de todos los actores sociales que integran un determinado territorio, el objetivo es la satisfacción de las necesidades básicas de los miembros de una comunidad, cuidado del medio ambiente donde los procesos locales y globales se complementan con trascendencia hacia otras escalas. Capel (2016) manifiesta que las relaciones de local y global han afectado al concepto de territorio en geografía, bajo este contexto se le considera obsoleto y se recurre a un replanteamiento multiescalar del territorio con jerarquización y autonomía local. En este trabajo no se pretende hacer la sistematización de la “teoría del desarrollo”, no es el propósito, sino revisar conceptos que aporten al análisis de la situación concretamente relacionada con el planteamiento de las políticas territoriales. Entre otros conceptos utilizados está el de “desarrollo territorial sostenible” que tiene unos principios directores que están encaminados a largo plazo y centrados en cuatro dimensiones de desarrollo sostenible y que son: económicos, sociales, ambientales y culturales. Dentro de estos se enmarcan la reducción de las disparidades, desarrollo poli céntrico equilibrado, activación de las ciudades deterioradas, conservación del patrimonio, eficiencia de las redes transporte y procesos integrales de planificación territoriales (Pemán y Brau 2006).

### **2.1.5.- Gobernanza -un concepto de “moda”.**

No tendría sentido abordar el concepto de la gobernanza si no fuera por el reciente cambio en la estructura de la gestión del territorio en el Perú. Al respecto de Gobernanza, la RAE (2017), define como arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía; acción y efecto de gobernar o gobernarse. El régimen actual acaba de crear un Viceministerio denominado “Gobernanza territorial” y se encamina hacia su implementación en un marco de absoluto hermetismo, porque no se conocen con exactitud sus funciones. Dado que el gabinete del gobierno actual proviene del ámbito privado, probablemente la creación del viceministerio obedece a una visión empresarial. Farinós (2008) explica la relación del concepto teórico con la práctica, afirmando que el “concepto de gobernanza tuvo su origen en el ámbito de la economía institucional y de la regulación. Nació con el objetivo de simplificar los procesos de regulación y de intervención de los poderes públicos y de facilitar la toma de decisiones del resto de agentes sociales, sobre todo los económicos, y desde el mundo de la empresa, la gobernanza se encuentra estrechamente ligada a la toma de decisiones” (p.12). La comunidad europea, caracteriza al concepto como una “perspectiva global en que se aplican las políticas de ordenación territorial y se evalúa por su contribución al logro de los objetivos de la planificación territorial. Es el resultado de relaciones multinivel e intersectoriales de estas políticas. Se refiere a la cooperación horizontal y vertical en el desarrollo y aplicación de estas políticas. Los principios de subsidiariedad y reciprocidad en las Directrices son particularmente adecuados a este respecto” (Pemán y Brau, 2006:26). El concepto está relacionado con la aplicación inequívoca de la planificación y la gestión de las dinámicas socio espaciales, utilizando los mecanismos y estrategias en la política de planificación territorial integral.

La gobernanza representa un modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos, incorpora el análisis de un sistema de relaciones más complejo que incluye nuevos actores emergentes externos. Las prácticas de una nueva gobernanza provienen de, y conducen a, formas de gobierno más consolidadas y formales, mejorando las limitaciones de las formas tradicionales de gobierno. Las dimensiones y principios de buena gobernanza son: vertical multinivel (principios de responsabilidad, coordinación, cooperación), horizontal (entre territorios –principio de cooperación– y entre sectores –

principio de coherencia) y participación (grupos de interés, ciudadanos a título individual– principios de información y apertura) (CE, 2001). El funcionamiento sistemático del conjunto de todos estos aspectos contribuiría a la meta final del desarrollo territorial sostenible (Farinos, 2008; R.M. N° 0289-2013-PCM; DNTDT, 2016:84). En opinión de Farinós (2008), la gobernanza se ha relacionado, claramente, con dos dimensiones de la actividad política. Inicialmente con la ‘*polity*’, es decir, con las formas de organización territorial y de la administración del Estado, parte importante del propio acervo nacional sobre el que se desarrolla el sentido de pertenencia. En segundo lugar, con la ‘*politics*’, forma en que se reparten responsabilidades y los actores toman las decisiones (institucionales) de la política. Si la primera se corresponde con un enfoque de la gobernanza como estructura o precondition, la segunda se aproxima a su consideración como proceso (la forma en que se gobierna). Bervejillo (2005) sostiene que el OT y el urbanismo son parte de la gobernanza territorial, que puede evaluar las buenas prácticas en términos de aportes a la construcción de nuevas capacidades institucionales o al desarrollo institucional. En cambio, Farinós (2008) entiende como “una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio. El resultado de esta organización es la elaboración de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valorización del capital territorial, necesaria para conseguir la cohesión territorial sostenible a los diferentes niveles, desde el local al supranacional” (p.15). De acuerdo al Plan Nacional de Demarcación y Organización territorial 2013-2016, la “Gobernanza Territorial, está directamente relacionada con la capacidad de gestión territorial que posean y demuestren la administración nacional y las administraciones regionales y locales de nuestro país” (R.M. N° 0289-2013-PCM).

## **2.2.- La Planificación - Concepto Polisémico.**

La planificación está definida como la acción y efecto de planificar; plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc. (RAE, 2017). El Instituto de Investigación de la Amazonia Peruana (IIAP, 2016), organismo adscrita al Ministerio del Ambiente, define a la planificación como la “determinación de los objetivos de un proyecto, a través de una consideración sistemática de las alternativas políticas, programas y procedimientos para alcanzarlos” y para el Gobierno Regional de

Cajamarca, considerada como una de las regiones pioneras en la implementación de la ZEE –instrumento base para el proceso de planificación y ordenamiento territorial– se define como el “proceso racional y sistémico de proveer, organizar y utilizar los recursos escasos para lograr objetivos y metas en un tiempo y espacio predeterminados” (ZEE-Cajamarca, 2011:304). Esta última es la definición más precisa y acorde al objetivo que se orienta en el proceso OT, en cambio la concepción del MINAM es difusa, al tiempo que no aclara el ordenamiento territorial y ambiental, que, en lugar de ser un aporte institucional, se convierte en un medio de confusión conceptual.

En el ámbito académico se ha debatido ampliamente sobre la planificación. Con el fin de lograr una óptima distribución de los sectores comerciales, industriales, urbanos, agrícolas y naturales, y orientar un desarrollo ordenado y eficiente, la planificación tiene diversas connotaciones que surgen desde el planteamiento oficial, científico y ecológico de una región o zona terrestre. Mata y Quevedo (1994) han planteado la dinámica de planificación normativa, sistemática, estratégica y participativa, que intentando establecer escenarios futuros, integra diversas dimensiones de desarrollo además de generar consensos sociales y espacios colaborativos entre los actores del territorio. Otros autores como (Cabrera et al., 2013), plantean que la planificación es un proceso de “generación, evaluación y selección de alternativas” donde se formulan las propuestas de modificación que se acercan a la realidad y a un modelo territorial. También podemos mencionar las propuestas realizadas desde la perspectiva del análisis demográfico de Burriel (2003) que argumenta, “para conocer mejor los problemas de la población en ese espacio y apuntar los que habría que abordar en las propuestas de planificación” (p.46), la referencia es para la planificación urbana. Castillo (2012) afirma que la planificación de desarrollo sostenible es interdisciplinaria y está encauzada a prever, procurar, promover y regular el equilibrio en los centros urbanos o ciudades, mediante el establecimiento de una relación de la ciudad con el territorio adyacente que ofrezca funcionalidad, calidad, paisaje, equidad social, identidad y sostenibilidad urbanística.

Dado que la planificación requiere de integralidad, sería conveniente reformular la ecuación de “*Espacio, tiempo y acción*” como pensamiento elemental (Schlögel y Arántegui, 2007). En esta dirección, Cruz (2005) propone, que para concretar un “instrumento de planificación” sería necesario elaborar con liderazgo y capacidad

ejecutiva de rango Ministerial, un “proyecto estratégico nacional de ordenamiento territorial” que considere: la visión colectiva del país, la zonificación general y los usos del suelo, la adecuada distribución poblacional y el sistema de asentamientos humanos, la proyección de infraestructura y equipamientos públicos en función de los requerimientos y criterios, la integración de fronteras y las zonas desconectadas del país, que integre y proponga el desarrollo territorial equilibrado y una auténtica descentralización como plantea la sostenibilidad, y que también, sea la expresión de un modelo territorial a largo plazo, que la sociedad perciba y actúe con estrategias sobre la realidad para evolucionar hacia el modelo deseado (Massiris, 2001, 2002). Desde el punto de vista de Pérez y Galiano (2012) cabría esperar planes dinámicos en función de los cambios de la realidad, pero “sin olvidar la función directiva y orientadora que le es propia y que la ley debe reconocer como forma de salvaguardar los intereses públicos” (p.17).

### **2.2.1.- “Plan” un instrumento**

El término Plan se define como la intención, proyecto; modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla; escrito en que sumariamente se precisan los detalles para realizar una obra, etc. (RAE). Es de carácter polisémico. De acuerdo al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPS) de la república de Argentina, “plan” se define como “grupo unificado de decisiones que expresa las opciones de desarrollo económico y social de un país o región, incluyendo las medidas específicas requeridas para alcanzar objetivos seleccionados. Se compone por una definición de objetivos, la organización y ordenamiento de los recursos humanos y materiales, los métodos y formas de organización, un marco de tiempo y sus metas de ejecución” (MPFIPS, 2004:42). Cruz (2006) destaca del plan como un “conjunto orgánico de estudios, actuales y prospectivos, incluyendo propuestas, realizados con la finalidad de superar restricciones y fortalecer potencialidades de un área en beneficio permanente de la población involucrada” (p.123). Hay consenso en los planteamientos teóricos en la definición del plan como un “instrumento”. Como expresa Rodríguez (2009), que el plan es un instrumento que se caracteriza por su propia identidad, plazos de ejecución, respaldo financiero y carácter jurídico. Por lo general es de carácter regular, gestionable y se controla de forma sistemática.

Benabent (2005), asevera, como un instrumento que se caracteriza por ser dinamizador, permite el control, y que, en esencia es un reto que plantea la planificación del OT en un futuro próximo. Desde otro punto de vista, Benabent (2012) sostiene que la concreción de un plan es “un paso esencial para disciplinar la actuación en el territorio”, porque una vez aprobado este plan, sería dificultoso realizar acciones contrarias a las intenciones de este y de ahí, surgirían las medidas cuyo objetivo sería rebajar el peso de la planificación territorial. Benabent (2002) reitera que “si el plan se concibe como instrumento al servicio exclusivo de políticas territoriales” (p.68), surge como interrogante si ¿hay mecanismos para hacer efectivos sus objetivos? Cuando en el terreno de la ejecución se presentan procesos de elaboración de planes burocráticos y tediosos, hay numerosas etapas de aprobación sin aplicación. Otro aspecto importante es la “naturaleza jurídica de los planes de ordenamiento territorial y urbanismo como verdaderas normas jurídicas” expuesto por (Pérez y Galiano, 2012:12). Que, en la mayoría de los casos, más que por razones técnicas no se hacen efectivas por cuestiones políticas y jurídicas. Fabo (1985) plantea, cuando los planes constituyen una normativa, existe la posibilidad de exigir resultados, enmarcando dos conceptos importantes: la aptitud del territorio y el tamaño del impacto que produce un determinado cambio. La mejor condición sería maximizar la aptitud y reducir el impacto que permitiría generar alternativas, lo que permitiría establecer el modelo territorial para representar la máxima aptitud o potencialidad de los recursos naturales. Frente a esta disyuntiva, Benabent (2002) afirma que es interesante que el plan sea un instrumento barnizado de integralidad, sin embargo, para coordinar políticas sectoriales cabe preguntarse ¿tiene la fuerza integradora? y ¿qué tanto se atribuye a los planes, como para integrar las políticas sectoriales sobre el país en sus diferentes niveles administrativos? Asimismo, si se diese la posibilidad de que se aprobase “el plan” territorial ¿es posible prever presupuesto y acciones? ¿Bajo qué criterios y cómo se relacionaría con los otros órganos de asignación presupuestaria, participación ciudadana y políticas sectoriales? Son interrogantes a las que faltan respuestas.

### **2.2.2.- Planificar: de la retórica a la praxis.**

Desde la posición de Capel (2016) existe un territorio donde se puede influir en el planeamiento y en el OT. La acción de planificar consiste en “someter las acciones a un orden o plan” encaminados a conseguir objetivos y metas de ejecución, lo que equivale a planear (MPFIPS, 2004:43). En el contexto peruano, MINAM (2014) define planificar

como “la selección de misiones y objetivos y estrategias, políticas, programas y procedimientos para lograrlos; toma de decisiones; selección de cursos de acción entre varias opciones” (p.344). Este concepto institucional sobre la acción de “planificar” no refleja con claridad su contenido, al contrario, se entremezclan varios conceptos que lo hacen impreciso y no aporta a los objetivos que se plantean en las políticas.

Revisando el proceso de planificación en el Perú, la primera cuestión que salta a la vista es la “praxis” como el “*talón de Aquiles*” de todas las iniciativas estatales y no estatales. También se evidencia el enorme vacío que existe entre la retórica basada en el contenido de las normas e instrumentos y las acciones en el terreno de la práctica. Dourojeanni (2016), profesor universitario de amplia experiencia en temas ambientales y planificación, afirma que los “planes están impresos sobre miles de metros cúbicos de papel” y se pregunta si realmente se planifica. Duda que los planes de la administración pública sean útiles como instrumentos para la toma de decisiones, cree que solo cumplen con meros formalismos en los gobiernos de turno. Empleando las palabras de Fabo (1985), en una estructura social como la peruana no es posible actuar, determinándose varios aspectos doctrinales de desarrollo: en planificación “doctrina y práctica, desde luego se conocen, pero no se relacionan”. El Perú genera documentos como requisitos burocráticos, pero muy pocos de estos se han puesto en la práctica, a lo que Dourojeanni (2016) describe, que “en el Perú pueden existir más de un millar de documentos de planificación regional a diferentes escalas”. Si existe esta cantidad de documentos, entonces no es carencia de planes, sino carencia de acciones o decisiones políticas. Es necesario poner la atención en una realidad político-administrativa concreta, así como plantear algunas interrogantes “¿Qué sucede una vez aprobado el Plan? ¿Quién gestiona, cómo se desarrolla? Benabent (2002:68), sugiere que, en realidad estamos “ante viejos problemas”. Aunque ahora esté en manos de CEPLAN, la cuestión operativa y de gestión de los planes aún no está resuelta. Los planes de ordenamiento continúan estando a cargo de MINAM, pero lo urbano depende de otro Ministerio y no parece haber un modelo viable ni efectivo. Si el proceso de planificación es una negociación de intereses colectivos entre agentes públicos y privados que acuerdan un convenio, resulta que todos los esfuerzos se realizan en un país donde no hay una tradición de planificación, ni coordinación político-administrativo y menos cooperación y sinergia entre las instituciones.



### **2.2.3.- Precizando la Planificación Territorial.**

Teniendo en cuenta la postura de las organizaciones no gubernamentales como la Red de Propuesta y Acción en Minería, Ambiente y Comunicaciones, la planificación territorial es una herramienta central para llevar adelante el proceso ordenador. Frente al desorden en la ocupación y uso del territorio, la planificación territorial estaría enfocada a proponer alternativas sostenibles del uso territorial en la formulación de planes, programas y proyectos con dimensión espacial y temporal (Muqui, 2010). Por otro lado, un estudio universitario sostiene que la “planificación territorial se configura como un método integral que permite comparar y sistematizar varias disciplinas” (UCSS, 2011:32). Este acercamiento al uso del territorio y el criterio de integralidad, como afirma Méndez (1999) “permiten remediar la concepción tecno burocrática del ejercicio de la planificación que subyace en los enfoques utilizados hasta ahora en el campo de la ordenación del territorio y de la gestión ambiental, debido a que dichos criterios suministran el sentido básico a un proceso que debe ser de naturaleza democrática y, por lo tanto, estar fundamentado en la participación, la negociación y el consenso” (p.13). En la opinión de Pujadas y Font (2008), el surgimiento de la planificación territorial es una respuesta a las dinámicas territoriales como el crecimiento urbano y la formación de áreas metropolitanas, los desequilibrios territoriales y regionales y las áreas con problemas específicos. Rodríguez (2009) afirma que es una “propuesta del modelo territorial hacia el futuro y del camino y las medidas para conseguirlo” (p.9). Cordero (2011) define como parte de un proceso de OT a la generación de propuestas a partir del análisis de múltiples variables e indicadores del espacio geográfico. Como manifiesta Bervejillo (2005) es una práctica cuya base de conocimiento es transversal a las disciplinas académicas, y cuya acción tiende a cruzar, conectar e integrar a los sectores en los que se organiza normalmente la acción pública y las políticas.

Según Pujadas y Font (2008), la planificación territorial “es una de las tres modalidades de planificación física y normativa que intervienen en la ordenación de los usos del suelo, pero su incidencia ha sido mucho menor, al menos en el caso español, que la del planeamiento urbano y de la planificación sectorial” (p.187). De las tres modalidades, en el Perú se ha intentado avanzar en lo físico con inventarios realizados en las décadas sesenta y setenta, como sostiene Bielza de Ory (2003), una prevalencia de la planificación física basada en el discurso desarrollista que se acentuó en las actuaciones en esta materia. La ZEE aún continúa siendo un intento en esa dirección, en torno a la

planificación urbana. Al inicio, este sistema de planificación tuvo avances significativos, pero colapsó a medida que la realidad superó toda previsión y la planificación sectorial adquirió inusitado desarrollo en el país debido a su misma naturaleza, pero de forma aislada y desarticulada. A pesar de las deficiencias existentes, en la práctica, la planificación urbana y la sectorial abarcan un conjunto amplio de temáticas que han determinado la situación actual del país. En su contexto, la situación es más compleja y requiere el concurso de otras disciplinas como la demografía. Burriel (2003) explica que en el presente se ponen en relevancia los hechos demográficos concretos, sin embargo, la planificación actual trasciende los límites político-administrativos de un determinado territorio (local o regional). Empleando las palabras de (Chiarella y Yakabi, 2016) en este escenario adquiere protagonismo el desarrollo sostenible y se considera lo urbano y lo rural como un todo con dinámicas territoriales que se retroalimentan.

La planificación territorial requiere profundidad, como hace notar Burriel (2003), “el conocimiento de su número, su evolución y sus características resulta necesario” (p.21). Es necesaria una aproximación al espacio y al objeto de la planificación; sobre ella edificar una “combinación de objetivos sociales, económicos, políticos, ambientales, territoriales, nacionales, continentales y mundiales que se recogen de manera esquemática en el marco de la planificación por valores-fundamentos-medios-objetivos” (De Lisio, 2014:79). La propuesta de Bosque y García (2000) se sostiene, en que la planificación territorial, ya sea de carácter público o privado, de orden económico o no, debe guiarse por políticas establecidas, considerando los recursos naturales y la protección del medio ambiente y la localización óptima de las diferentes actividades en el territorio. Chiarella y Yakabi (2016) inducen que el “proceso de planificación está relacionado estrechamente y modifica la estructura e interrelaciones presentes en el territorio (objeto de intervención). La planificación no es neutra con el objeto, ya que lo modifica antes, durante y después del proceso, generando una dinámica particular” (p. 146).

Destacan otras perspectivas y precisan las medidas de actuación en la planificación territorial, según Capel (2016) la planificación o sea el ordenamiento, no puede estar determinado solo por la virtud de los objetivos económicos a corto plazo, sin considerar los aspectos sociales, culturales y ambientales. Sino también, “las nuevas tendencias de descentralización administrativa y transferencia de competencias del Estado central a

los gobiernos locales, que han despertado en las autoridades locales la necesidad de un sistema adecuado de planificación territorial” (Gómez, 2005:36). En este sentido, “es oportuno hablar de ordenación o de planificación territorial, lo que significa crear instrumentos no sólo normativos, sino también de intervención y participación” (Cuesta, 2006:256), donde el contenido y alcance de cada plan sea “el fruto del consenso y la concertación de estos organismos” (Benabent, 2002:62). Si no hay consenso no hay plan, pero tampoco se deben destinar fondos a políticas estériles que no benefician a la población.

La planificación del territorio es la búsqueda de compensar los desequilibrios espaciales. (GTZ y CONAM, 2006) señalan que “el OT puede responder a varios propósitos, de acuerdo a las circunstancias donde se promueva; pero su fin común y superior es mejorar la toma de decisiones para el Desarrollo Sostenible. Si se ordena la ocupación y uso del territorio de acuerdo con las condiciones físicas de éste, se pueden orientar mejor las acciones de crecimiento y desarrollo” (p.15). Sin embargo, Pérez y Galiano (2012) sugiere que, para asegurar la naturaleza jurídica de los planes de ordenamiento territorial y urbanismo; por consiguiente su carácter vinculante, se requiere de un principio constitucional y situación que no está contemplada en el Perú. Una planificación ubicada hacia la prevención debe incluir el diseño y la puesta en marcha de estrategias integradas, con planes y programas específicos para monitorear, prevenir y controlar los fenómenos naturales de carácter catastrófico, coordinando los organismos encargados del manejo de las emergencias y las agencias de ordenamiento territorial (Gray De Cerdán, 2007). Es de “primordial importancia, que los riesgos existentes sean valorados, y que dicha valoración pueda cartografiarse a una escala apropiada, para conseguir una visión espacial de las zonas más vulnerables y aquellas más seguras del territorio a ordenar” (Aguirre, 2005:394). Es necesario que el esquema de planificación deba retroalimentarse y someterse a una evaluación continua, para que la planificación se constituya en una herramienta esencial en la prevención.

#### **2.2.4.- Plan de ordenamiento territorial (POT).**

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es un concepto relativamente nuevo. Villacreses y Ponce (2012) manifiestan, que es una herramienta que tiene por objetivo planificar y que permite unificar objetivos de desarrollo económico y social con los de conservación y manejo de los recursos naturales. De acuerdo a TCA Secretaria Pro

Tempore (1998), “el POT es una política de Estado” y en la opinión de Otero (2000) es un instrumento de gestión, con objetivos, directrices, políticas, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para administrar y orientar estrategias que permitan determinar las clases y usos del suelo (localización de la población, viviendas, actividades socioeconómicas, infraestructura, servicios y áreas protegidas). En el ámbito peruano, los actores más interesados en el tema son las ONG como Red Muqui (2010), que define al POT como un instrumento de gestión enmarcado en un espacio temporal de 10 años de proyección.

La FAO (2005) define al POT como “un instrumento de carácter normativo, técnico político y administrativo para la gestión del territorio mediante el cual se planifica y regula el uso del suelo y se optimizan las modalidades de su ocupación” (p.4). La institución multilateral propone que los planes de ordenamiento territorial deben contener “políticas, estrategias y acciones para el corto, mediano y largo plazo orientadas a lograr una organización eficiente del territorio principalmente en base a dos grandes ámbitos: el uso y manejo de la tierra y la ocupación y funcionamiento del territorio” (FAO, 2014:8). Teóricamente tienen un sentido lógico y de funcionalidad, sin embargo, depende más de las decisiones políticas que de los conceptos teóricos. A pesar, que el POT sea un instrumento que permita regular los usos del suelo, en el Perú es lo que menos ocurre y el menos deseado para algunos sectores económicos.

Teniendo en cuenta a Rodríguez (2009), el POT se plantea como un proceso “acotado para un período e intereses básicos de un territorio dado, es aún más explícito, realizable en tiempo real y respaldado por el financiamiento para su implementación, estos planes de ordenamiento territorial expresan la posibilidad práctica de ejecutar lo que constituyó inicialmente un conjunto de aspiraciones abordadas por los esquemas, una vez que son debidamente ordenadas las propuestas de intervención para la toma de decisiones y descartados aquellos aspectos que se consideró como improcedentes para la búsqueda de un desarrollo sostenible” (p. 8). Mientras, para Fallas y Valverde (2008) es un “instrumento que orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial del país o municipio, sobre la base de una zonificación sustentada en criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos” (p.3). CA/SG

(2009) apostilla que la propuesta del POT incluye las políticas de desarrollo para la ocupación del suelo urbano y rural.

## **2.3.- El surgimiento de la gestión ambiental**

### **2.3.1.- ¿Ambiente o medio ambiente? una aclaración necesaria.**

De acuerdo al significado de las palabras “Medio” y “Ambiente”. Empleando las palabras de la RAE (2018), el “Medio” que es el conjunto de circunstancias culturales, económicas y sociales en que vive una persona o un grupo humano; elemento en que vive o se mueve una persona, animal o cosa; conjunto de circunstancias o condiciones exteriores a un ser vivo que influyen en su desarrollo y en sus actividades. Por su parte el vocablo “Ambiente” proviene del latín “ambiens-entis” y significa que rodea algo o alguien como elemento de su entorno; temperatura, sonido ambiente; aire o atmosfera de un lugar; conjunto de condiciones y circunstancias físicas, sociales, económicas, etc., de un lugar, una colectividad o una época. Entonces, estamos ante una sinonimia, como señala Pallares (2005), expresiones: como “medio ambiente” o “medioambiental” serían redundantes, reiterativas y gramaticalmente incorrectas. Contrariamente ambos se utilizan como si fueran conceptos diferentes, hecho que se ha asumido y aceptado ampliamente en el corpus legislativo y en la misma sociedad. En este estudio, se utilizará “medio ambiente o ambiente” como acepciones que significan lo mismo.

Conceptualmente, el “medio ambiente” incorpora dos tipos de variables: las que hacen referencia al medio natural y las relacionadas a las condiciones sociales. El paisaje tiene un doble papel, por una parte, permite integrar otros aspectos ambientales (suelo, clima, aguas y vegetación) y por el otro, los conecta con los instrumentos de planeamiento territorial o de OT (Paniagua y Tarancón, 2003). Gómez (2005) postula que el cuidado del medio ambiente se entiende como la devoción que posee el individuo y la colectividad por las condiciones biofísicas del territorio y la conservación de los ecosistemas, por lo que, la conservación no es únicamente no tocar, sino evitar su destrucción y mejorar sus condiciones de supervivencia, concepto que se ajusta a la cosmovisión de los pueblos indígenas del Perú.

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento lo define como el conjunto de “elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en

forma individual o asociada conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros” (MVCS, 2009:69). Lange y Romero (2008) lo amplían un poco más, argumentando que el medio ambiente es el “entorno, en el cual una organización opera, incluyendo el aire, el agua, el suelo, los recursos naturales, la flora, la fauna, los seres humanos y su interrelación. En este contexto, el entorno se extiende desde el interior de una organización hasta el sistema global” (p.87).

### **2.3.2.- Acotando la Planificación Ambiental (PA)**

Los orígenes de la planificación ambiental se relacionan con la planificación ecológica impulsada en Francia. Esta metodología integraba las determinantes ecológicas y las económicas, denominándose planificación integrada o física con base ecológica. En 1972, en la conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, surgieron los principios básicos para preservar y optimizar el medio, introduciéndose la dimensión ambiental como variable para el desarrollo y como un concepto transversal para todas las actividades. Sin embargo, en la definición conceptual se confundieron planificación, medioambiente y gestión. No obstante, como sostiene Paniagua y Tarancón (2003), la planificación es uno de los principales instrumentos preventivos de gestión ambiental, trabaja con territorios, a pequeña escala, y es de responsabilidad de la administración pública, mientras que la gestión consiste en el conjunto de operaciones necesarias para la conducción y manejo del sistema. Massiris (2002) confirma que en la década setenta y ochenta la planificación ambiental adquirió gran interés en la regulación del uso y aprovechamiento de los recursos naturales en América Latina, como proceso vinculado al enfoque del “ecodesarrollo”, concepto acuñado por primera vez en 1973 por Strong, quién definía el desarrollo económico y social tomando en cuenta la variable ambiental.

De acuerdo a Montiel, De Marcos, Galiana y Sánchez (2013), el primer recurso a definir es el territorio, luego su integración con los elementos sectoriales y la identificación de unidades espaciales homogéneas de acuerdo a criterios específicos que faciliten la explicación de las características del territorio, ya sea considerando el OT o la planificación ambiental. En la práctica de esta última hay una serie de desarrollos que contribuyen a lograr mejoras sustanciales en el tratamiento de los problemas de carácter grave (Bosque y García, 2000). En esta misma línea se encuentran los modelos

predictivos que ayudan a anticipar dinámicas insostenibles y a realizar una planificación ambiental estratégica (Henríquez y Azócar, 2007). Pujadas y Font (2008) afirman que los temas de la planificación territorial son: la naturaleza de las determinaciones de un plan territorial, la clasificación temática de los contenidos y la definición del modelo territorial propuesto, el sistema de ciudades, la jerarquía urbana y las áreas funcionales, las infraestructuras y el sistema relacional, los planes territoriales, el desarrollo económico y el medio ambiente.

En la opinión de Rodríguez (2009) el Ordenamiento Ambiental o la Ordenación Ambiental se define en la Unión Europea como la “expresión racional de la conjunción entre la capacidad, necesidad y uso del territorio, que permite potenciar los resultados en productos y servicios ambientales, es en consecuencia consustancial con el desarrollo sostenible”. Según el mismo autor, sostiene que lo ambiental también se puede agregar el ordenamiento ecológico, que es “una serie concertada de análisis, procesos y maniobras que permiten una utilización adecuada del medio ambiente, con el fin de promover un desarrollo económico sustentable que satisfaga las necesidades reales de la población presente y futura” (p.8). En estudios contemporáneos podemos encontrar definiciones diversas, como la de Chirinos, Passuni y Rischmöller (2015), quienes señalan que el ordenamiento ambiental territorial es un proceso mediante el cual se orienta a la utilización de los espacios de la biósfera y la ocupación de los mismos o se consideran componentes obligatorios e indisolubles con estrecha relación al OT, situación que en el ámbito peruano ha causado monumental confusión. En el Perú, de acuerdo al Reglamento de Organización de Funciones de la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental, esta Dirección es la responsable de conducir y elaborar herramientas, instrumentos y procedimientos, también, encargado de la formulación de planes, programas, proyectos en la Gestión del Territorio y ambiental. Todos estos procedimientos ponen en énfasis la aplicación de la Zonificación Ecológica y Económica y otros instrumentos en el monitoreo del territorio (D.S. No 002-2017-MINAM). En la práctica, es un retorno al Ordenamiento Territorial Ambiental (OTA) del año 2002 y con serias ambigüedades entre ambos conceptos.

#### **2.4.- El sinuoso recorrido del Ordenamiento Territorial (OT).**

Para profundizar la trayectoria desarrollada por el proceso de OT convendría definir qué se entiende en el Perú por territorio, aunque ya se definió páginas anteriores a nivel de

marco conceptual general. El territorio es un concepto amplio que proviene del latín “territorium” que significa: porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, etc.; terreno (campo o esfera de acción); circuito o término que comprende una jurisdicción, un cometido oficial u otra función análoga; terreno o lugar concreto. Mientras, en un enunciado muy acotado y de profundo carácter físico-estructural, la Constitución Política del Perú, en el Artículo 54 define:

“El territorio del Estado es inalienable e inviolable. Comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre. El dominio marítimo del Estado comprende el mar adyacente a sus costas, así como su lecho y subsuelo, hasta la distancia de doscientas millas marinas medidas desde las líneas de base que establece la ley. En su dominio marítimo, el Estado ejerce soberanía y jurisdicción, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de acuerdo con la ley y con los tratados ratificados por el Estado. El Estado ejerce soberanía y jurisdicción sobre el espacio aéreo que cubre su territorio y el mar adyacente hasta el límite de las doscientas millas, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de conformidad con la ley y con los tratados ratificados por el Estado” (CPP, 1993).

El concepto de “territorio” ha ido adquiriendo precisión y riqueza en la normativa nacional. El Reglamento de la Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica (D.S. N°068-PCM, 2001), sostiene que el territorio es un “espacio geográfico vinculado a un grupo social, que resulta a partir de los espacios proyectados por los grupos sociales a través de las redes, circuitos o flujos”. CONAM-GTZ (2006) define al territorio como un “conjunto de relaciones dinámicas entre personas y entre estas y la naturaleza, en un espacio geográfico y en un tiempo determinado. Dichas relaciones están definidas por los procesos históricos y las características políticas, socioeconómicas, culturales y biofísicas existentes”. En el Reglamento de Acondicionamiento Urbano (D.S. N°004-V, 2011) se define territorio como “base física, sociocultural, económica, política, dinámica y heterogénea, formada por las áreas urbanas y rurales, e integrante interactiva del sistema ambiental”. El IIAP (2016) precisa como “el producto que resulta a partir de los espacios proyectados por los grupos sociales a través de las redes, circuitos y flujos. El término territorio hace también referencia a la noción de límites. Esta noción explica, la relación que mantiene un grupo con una porción del espacio. La acción de este grupo genera inmediatamente



la delimitación, como ocurre en los estados donde las fronteras son las que determinan el área territorial de estos”.

Las instituciones no gubernamentales nacionales y extranjeras, también han definido el territorio desde diferentes enfoques. Entre ellas destaca la aproximación conceptual de la FAO (2014), cuyo planteamiento es el que presenta amplitud, entendida “como el espacio de interacción en donde confluyen las dimensiones ambiental, económica, social y política. Por lo tanto, el territorio no se considera solamente como el entorno físico donde están contenidos los recursos naturales, sino que comprende también la actividad del hombre que modifica este espacio, en su devenir histórico, muchas veces conflictivo” (p. 4). La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación señala que el territorio es:

“una construcción social, pero no todos los actores sociales lo valoran de la misma manera ni tienen la misma capacidad de influir en su desarrollo. Ante un mismo espacio un agricultor visualiza tierras de cultivo, un naturalista lo considera como un hábitat para la vida silvestre, un arquitecto lo valora como un espacio para el desarrollo urbano, un agente de turismo ve en él oportunidades para la recreación. Las diferentes visiones son la razón de muchos conflictos territoriales por el uso de la tierra. Compartir estas diferentes visiones y procurar el desarrollo de una visión compartida es uno de los objetivos del proceso de OT. El Estado, en su rol diferencial de articulador de intereses, se vuelve fundamental para lograr el objetivo de configurar un escenario futuro del territorio, caracterizado por mejores indicadores de calidad de vida, competitividad productiva e inclusión social. Lograrlo disminuye las tensiones y los conflictos en el territorio” (FAO, 2014:5)

Otra aportación es la de la Comunidad Andina de Naciones, define territorio como “espacio geográfico donde se desarrollan las actividades humanas y se interrelacionan con la naturaleza, y espacio construido socialmente (socio natural), y espacio demarcado políticamente” (CAN, 2007:27). A su vez, el Grupo de Propuesta Ciudadana señala que el territorio “está atravesado por relaciones de poder que le dan sentido y forma a través de una diversidad de estrategias de apropiación (económica, social, cultural, política) y uso por parte de los diversos grupos humanos, generando diversos fenómenos y conflictos en los que entran en juego sus identidades e intereses. El territorio incluye a: instituciones, marcos legales, diversos actores con sus identidades e intereses, actividades que desarrolla la población, infraestructura y equipamiento y sus

características físico-geográficas” (GPC, 2014:3). Por lo tanto, el territorio es un espacio geográfico donde se administra un área determinada que tiene división (reticular) interna, características físico-geográficas, amplia historia compartida, integración espacial y una construcción social que podría contener todos los elementos tangibles e intangibles que las sociedades producen.

El otro término que complementa al concepto –OT– es el de “ordenamiento”. Una primera aproximación relacionarlo con la acción de ordenar, sin embargo, dado que el término “orden” es polisémico, no es tan sencillo de definir. Landeo (2013) sugiere que el OT pasa por el entendimiento de dos términos: territorio y orden, donde el primero es polisémico y orden, ordenamiento u ordenación, consisten en operar y organizar un conjunto de datos y variables geográficas, utilizándose “en relación a la distribución física de los hechos en el espacio con el sentido de indicar cómo se localizan; pero con frecuencia incluye también un matiz positivo de disposición adecuada o conveniente, hasta llegar a convertirse en canon o regla de distribución, como en los órdenes de la arquitectura clásica. Dentro de este concreto campo semántico, pero con todos esos matices, se encuentra el término orden referido al territorio” (Zoido, 1998:2).

Hay consenso en que la idea de orden se considere como la acción y efecto de ordenar, porque se “presupone una cierta organización. Un intento de controlar la articulación entre elementos, con algún criterio de racionalidad” (CONAM-GTZ, 2006). Consiguientemente, “ordenar el territorio implica un conjunto de procesos para corregir dos tipos de desórdenes territoriales: uno, de carácter socioeconómico que afecta a las partes desequilibradas, a través de la descentralización e inclusión social; y, otro, físico o ecológico que incide en los elementos del territorio incompatibles entre sí, los cuales generan tanta contaminación como degradación ambiental” (USAID/ICAA, 2014:7). Friedmann y Godé (1991) sostienen que ordenar expresa voluntad e intervención, e indica disposición de las cosas en el espacio, con el fin de mejorar el orden territorial existente. Glave (2010) complementa que “ordenar el territorio implica un conjunto de procesos para corregir dos tipos de desórdenes territoriales: uno, de carácter socioeconómico que afecta a las partes desequilibradas, a través de la descentralización e inclusión social; y, otro, físico o ecológico que incide en los elementos del territorio incompatibles entre sí, los cuales generan tanto contaminación como degradación ambiental” (p.125).

Acsehrad (2000) citando a Rousseau y Montesquieu que formulaban el problema de “orden social” enmarcado en las geometrías del espacio material y el orden sociopolítico, afirma que existe “una frontera relacional, no sustancial, y que se define como un juego entre zonas estructuradas y no estructuradas, entre el orden y el desorden, el viejo y el nuevo y la ocupación de nuevos territorios que se confunde con la construcción de la nación” (p.71). Puntualmente, refiere Gómez Orea (2002) que, ordenar un territorio es identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas que esté conforme a ciertos criterios, prioridades y pudiendo señalarse que el OT es aquella “expresión en el espacio de las políticas económica, social, cultural y ambiental de una sociedad donde el sistema territorial es un resultado”. Desde el enfoque territorial se entiende que, para ordenar el conjunto de actividades humanas orientadas a un propósito central en base al delineamiento de posibles escenarios, se deja a los actores definir las acciones operativas y concertadas para hacer posible su realización (Correa, 2015:12). En concreto no se ordena el territorio, que es considerado como un “objeto” con características definidas, sino que la ordenación se realiza sobre las actividades configuradas por los grupos humanos en el espacio. Pujadas y Font (1998) plantean una propuesta interesante, sugieren que se debe ordenar el “uso del suelo que coexiste en el territorio”, lo que da cuenta de una planificación del territorio del tipo física, intrínsecamente ordenar significa “asignar usos específicos y diferenciados al mosaico de subdivisiones (parcelas, barrios, municipios, etc.) en que se ha desagregado el territorio”. Es una dinámica permanente donde “el ordenamiento territorial no puede ser estático, debido a que las relaciones sociales y naturales que conforman el territorio no tienen temporalidad constante. Dependen cuando menos de las consecuencias de los cambios precedentes, de las variaciones en las circunstancias naturales y de los balances de poder de los actores sociales” (GTZ y CONAM, 2006:13).

Se entiende por OT al proceso de compatibilización de las actividades de uso de los recursos naturales y de ocupación del espacio territorial, con las características y cualidades del ambiente natural y antropogénico, permitiendo el bienestar social para todos los grupos humanos involucrados y su sostenibilidad a través de la conservación de los recursos para futuras generaciones. En sus “versiones más modernas, reconoce que el binomio sociedad-territorio se ve afectado por los procesos multidimensionales de la globalización y de la descentralización siendo la proyección en el espacio de las

políticas nacionales, culturales, ambientales y económicas de una sociedad” (Lira, 2003:5). En el OT las relaciones ecológicas, económicas, sociales, culturales y políticas son intrínsecas y las formas de utilización de los recursos, ocupación del espacio territorial son examinadas en detalle. Los escenarios actuales y potenciales, proscriptivos y prescriptivos se generan y evalúan como parte del proceso de toma de decisiones y el desarrollo de políticas de ocupación territorial y uso de los recursos (TCA. Secretaria Pro Tempore, 1998). El término “ordenamiento” se encuentra ampliamente difundido como marco de diferentes políticas relacionadas con el territorio. Ordenamiento es un concepto que está sujeto a un sinnúmero de interpretaciones, y aunque casi todas están volcadas a las acciones en el territorio, sus objetivos varían, utilizándose para reducir conflictos y desequilibrios de acción antrópica. Beraún (2014) citando a la definición acuñada por el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA, 1996) sostiene que el “OT es entendido como un proceso integral que tiene como propósito la organización espacial del territorio y la planificación de su ocupación adecuada, en función de las características del medio físico y del mantenimiento del equilibrio ecológico, con el fin de propender al mejoramiento del bienestar social y lograr el desarrollo productivo, en armonía con el medio ambiente” (p.11).

En el ámbito peruano la normativa utiliza varios conceptos que en algunos casos se asumen como sinónimos: ordenamiento territorial, ordenamiento ambiental, ordenamiento territorial ambiental, planificación ambiental y otros. Existe una enorme carga de ambigüedades y complejidades innecesarias, que en muchos casos dificulta la comprensión y su aplicación pragmática. El panorama de las políticas de ordenamiento relacionadas con el territorio y el ambiente es aún incipiente y tiene diferentes enfoques, conceptos y definiciones, complejidad con la que se intenta realizar un proceso ambicioso como es el de ordenar. Para que esta situación se aclare y funcione, es importante la unificación de criterios, metodologías y técnicas para consolidar un proceso definitivo en el menor tiempo posible en función de las escalas político-administrativas. El objetivo es establecer las condiciones de uso y ocupación del territorio y de sus componentes de manera que se realice de acuerdo con las características ecológicas, económicas, culturales y sociales de estos espacios, teniendo en cuenta la fragilidad, vulnerabilidad y endemismo de los ecosistemas y las especies. El OT no tiene nada de nuevo porque proviene de una serie de experiencias previas, la novedad que ha surgido en las últimas décadas es el tratamiento integral que lo

caracteriza la transversalidad y globalidad con la que se aproxima al problema territorial.

#### **2.4.1.- Evolución del concepto de “Ordenamiento Territorial”.**

Gregorio de Andrade (2010) señala que “la noción de ordenamiento territorial tiene origen en la geografía regional francesa de la década de 1960” (p.124). No obstante, esta política tiene raíces más antiguas que trascienden desde el urbanismo y la planificación urbana. El concepto de OT u “*ordenación del territorio*” se acuñó en Francia por decisión del Ministerio de la Reconstrucción y Urbanismo, después de la segunda guerra mundial (1949), en el marco de la reconstrucción del país tras los sucesos bélicos y en el establecimiento del estado de bienestar europeo (Hildenbrand, 1996). En Francia surgió la primera noción relacionada con la distribución y utilización de la tierra, “en Alemania se enfocaba en la productividad y prestación de servicios para la satisfacción de necesidades” (Ibarra, 2007:37). Más tarde, en 1963, con la fundación de *Délégation Générale á l’Aménagement du Territorie et á la Action Régionale*, el concepto se instituyó en 1967, el parlamento francés aprobó varios instrumentos relacionados con la vivienda, el urbanismo y el plan de ocupación de suelos con una proyección temporal de 30 años, determinando escalas de intervención con esquemas para el desarrollo. Este primer plan definió el OT como la búsqueda de la mejor distribución de la población y sus actividades. Chiarella y Yakabi (2016) sostienen que, desde su surgimiento el OT se ha definido desde diferentes perspectivas: “la primera se centra más en la localización de los usos para el bienestar de la población y armonía con el medio natural; la segunda se orienta hacia la descentralización del poder político y las tomas de decisiones, la última resalta las inversiones públicas que deben ser reguladas por un marco de referencia espacial” (p. 145).

Las aproximaciones a la idea de OT se fortalecieron en el ámbito europeo en los años 60 y 70, mientras que en el espacio latinoamericano y peruano recién se presentaron como estrategias para el desarrollo sostenible en la década de los 90 (Gray De Cerdán, 2007). Uno de los primeros problemas que intenta resolver la ordenación del territorio es la ocupación del espacio a través de una distribución equilibrada de la población en este. En el ámbito español el trabajo de Sáenz de Buroaga fue pionero en el planteamiento de la ordenación del territorio dado que su enfoque fue el más avanzado para la época. Lo planteaba como “el estudio interdisciplinario y prospectivo de la transformación óptima

del espacio regional, y de la distribución de esta transformación y de la población total entre núcleos urbanos con funciones y jerarquías diferentes, con vistas a su integración en áreas supranacionales” (Sáenz de Buroaga, 1969). Cuando Sáenz sostiene la necesidad de “distribución equilibrada de la población en el territorio”, como en el ámbito francés, la preocupación en España también era la población.

En la década de los 70 el urbanismo y la arquitectura ingresaron con fuerza, definiendo a “la arquitectura como la ordenación del espacio interno, el urbanismo es la ordenación del espacio externo. Hoy día para ordenar el espacio externo dentro de la ciudad, es necesario, además, ordenar las ciudades en el espacio” (Racionero, 1978). Esta afirmación ejemplifica como el OT todavía es visto como un campo de la planificación urbana, donde las ciudades antes y aún más ahora, se constituyen como principales estructuradoras del territorio. Por su parte, J. Lajugie et al (1979) proponen un concepto interesante, sosteniendo que “el objeto de la ordenación del territorio es de crear, mediante la organización racional del espacio y por la instalación de equipamientos apropiados, las condiciones óptimas de valorización de la tierra y los marcos mejor adaptados al desarrollo humano de los habitantes”. Destacan dos aspectos, la instalación de equipamientos que corresponde a la época de construcción de las grandes infraestructuras públicas y el desarrollo humano, este último fue incorporado en el discurso de la reunión de Estocolmo de 1972. Para finales de la década del 70, las iniciativas de ordenamiento entran en una etapa de desaceleración hasta la siguiente década, cuando obtienen un nuevo impulso a través de la integración y planificación biofísica con el aspecto socioeconómico.

Posteriormente, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) definió al ordenamiento territorial de la forma más integral posible, describiéndolo como

Proceso de organización del uso de la Tierra y la ocupación del Territorio, en función de sus características biofísicas, socio-económicas, culturales y político-institucionales. En cuanto a su naturaleza, el Ordenamiento Territorial, a través de sus instrumentos, se constituye en un proceso de carácter normativo y regulador del uso del suelo y de la ocupación del territorio. El proceso es participativo, interactivo e iterativo y se basa en objetivos explícitos que propicien el uso inteligente y justo del territorio, aprovechando

oportunidades, reduciendo riesgos, protegiendo los recursos en el corto, mediano y largo plazo; repartiendo de forma racional los costos y beneficios del uso territorial entre los usuarios del mismo; para facilitar la expresión equilibrada de los diferentes actores procurando que las aspiraciones, necesidades e interés de los actores más desprotegidos resulten reflejados en el Plan de OT. La flexibilidad y el dinamismo serán elementos clave para que el proceso pueda ir ajustándose a los cambios políticos, sociales, económicos, productivos y ambientales (FAO 2005, 2014:5-6).

Esta definición ha tenido notable impacto en las políticas del Perú, porque ha servido para construir el marco normativo y los instrumentos del OT, en particular en lo que se refiere a la ZEE, que tienen el sello de la institución alimentaria.

#### **2.4.2.- Década del 80 y la influencia de CEMAT.**

En el Perú, el concepto de OT se ha tomado como referente a la carta de ordenación del territorio elaborada por el CEMAT en 1983, siendo un documento recurrentemente referido en trabajos académicos, técnicos y normativos del país. La carta define a la OT como la “expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez 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. Cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico y 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” CEMAT (1983). En Europa, durante la década del 80 esta definición se convirtió en la cima conceptual, teniendo también gran influencia en los países latinoamericanos. El OT busca superar la parcialidad que ha caracterizado a la planificación. Lira (2003) da a conocer que el OT ha surgido como “un intento de integrar la planificación socioeconómica con la planificación física, procura la consecución de una estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de la política económica, social, cultural y ambiental de una sociedad” (p.28). En Latinoamérica el proceso más desarrollado fue el de Venezuela, donde incluso se dictó una ley que lo definía como “regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor

bienestar de la población, la optimización de explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo integral” (Ley N° 3238, 1983). Este avance normativo se convirtió en un importante aporte al proceso, pero como las políticas de OT dependen del modelo económico, no necesariamente pueden asegurar la efectividad que se proponen. Al mismo tiempo que se propagaba el concepto de OT propuesto por el CEMAT, este se encontraba envuelto en una controversia, al menos en el ámbito académico. Como afirma Merlín (2002), debido a sus múltiples dimensiones (política pública, disciplina científica, simple técnica o praxis empírica) la definición de la ordenación del territorio es controvertida. Otros autores como Galiana y Vinuesa (2010) también observaron la característica tridimensional del concepto, sin embargo, se podrían atribuir al concepto una cuarta dimensión. En palabras de Zoido (1998), sería representación de una “dispersión conceptual y metodológica”, existiendo formas diversas de entender el objeto de la ordenación territorial.

En esta década el debate gira en torno a dos aspectos: socio-economía y territorio. Desde una perspectiva pragmática, Fabo (1983) sostiene que el OT “es el proceso sistémico de tratamiento de la evolución regional en función de la economía, ocupación de los suelos, influencias sociales y culturales”. En la misma línea, Ridruejo (1983), citado por Galiana y Vinuesa (2010), plantea que el OT “es el acto de referir una estrategia socioeconómica a un espacio geográfico o territorio”. En consecuencia, hay un amplio espectro de planteamientos y alternativas para un problema en estrecha relación con el territorio. La afirmación de Terán (1984) citado por Galiana y Vinuesa (2010) tampoco está alejada de las anteriores propuestas, ya que se asume al OT como “una respuesta a unos problemas de ocupación y de utilización del espacio en relación con el uso y distribución de los recursos disponibles, con la intención de corregir aquellos problemas y de optimizar racionalmente ese uso y esa distribución de recursos” (p.25). Los años de la década ochenta se caracterizaron por la existencia de debates sobre el OT en el ámbito europeo, mientras que en el ámbito latinoamericano se consideró como la “década pérdida” y específicamente en el Perú, como el periodo de crisis para la planificación.

Estas variables se mantuvieron en los siguientes años, pero lentamente se incorporó un elemento nuevo, el ambiental. Larrodera (1984), citado por Galiana y Vinuesa (2010),



entiende que el OT es un “conjunto de acciones esencialmente de carácter público dirigidas a conseguir, en un territorio definido, la óptima utilización de sus propios recursos y de los recursos ajenos que le sean atribuidos, para que su población pueda desarrollar plenamente sus actividades, en forma equilibrada con su propio marco natural y ambiental”. La tendencia de la dimensión ambiental tomó gran protagonismo, aportando nuevas definiciones al OT con un enfoque cada vez más renovado. Un ejemplo de esto, es la propuesta de Jordán y Sabattini (1988) citada por Rodríguez (2009) y se refieren al OT como “un conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía del medio ambiente” (p.6). Esta relación de armonía con el medio ambiente se vio reforzada con el informe Brundtland de 1987, que catapultó al OT hacia la esfera de la sostenibilidad, convirtiéndolo en una ecuación consistente de relaciones entre el territorio y sus ocupantes; el territorio y los recursos naturales por un lado y las actividades económicas por el otro.

#### **2.4.3.- Década del 90 y el eco-92 de Rio de Janeiro.**

A comienzos de la década del 90, la CEPAL y su Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe definieron al OT como el “camino que conduce a buscar una distribución geográfica de la población y sus actividades de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico y biótico, todo ello en la búsqueda de unas condiciones de vida mejores” (CEPAL, 1990, 1991). La preocupación de la CEPAL se enfocó en el fenómeno de la época, el éxodo rural y sus flujos de migración. En este contexto, el concepto elaborado por el CEMAT se asumió casi como una regla, y en algunos casos sin mediar ninguna objeción, como un proceso planificado y una política del Estado, de naturaleza política, técnica y administrativa, que está al servicio de la gestión ambiental y del desarrollo (Méndez, 1990). El enfoque ambiental tomó impulso a partir del ECO-92 de Rio de Janeiro (Brasil), cumbre que representó un nuevo hito en la materia. Gómez Orea (1994) realizó importantes aportaciones conceptuales, planteando que el OT es la proyección en el espacio de las políticas sociales, culturales, ambientales y económicas de una sociedad, es decir usando la clave de cuatro dimensiones. El esfuerzo de integrar la planificación y la física, encaminó a que se desplegara una estructura espacial

adecuada para que se promoviera un desarrollo eficaz y equitativo dentro de las dimensiones señaladas, tratando de superar la parcialidad del enfoque de la planificación sectorial y la escala de planeamiento municipal al promover la participación de los ciudadanos. Todo esto significó un esfuerzo para controlar el crecimiento espontáneo de las actividades humanas y reducir los desequilibrios provocados por el crecimiento como parte de una justicia socio-espacial. En 1996, el Instituto Nacional de Recursos Naturales y la Dirección General de Medio Ambiente Rural impulsaron en el ámbito peruano que se incorporase el concepto de OT entendido como un “proceso integral que tiene como propósito la organización espacial del territorio y la planificación de su ocupación adecuada, en función de las características del medio físico y del mantenimiento del equilibrio ecológico, con el fin de propender al mejoramiento del bienestar social y lograr el desarrollo productivo, en armonía con el medio ambiente” (INR-DGMAR, 1996:20).

Como señala Berroterán (2001) el OT es “la protección del ambiente, conservación y racional uso de los recursos naturales renovables forma parte esencial de la política de ordenación del territorio por parte del estado. La planificación ambiental y ordenación del territorio deben proponer estrategias y métodos que permitan evaluar” (p.3). El Instituto Geográfico Agustín Codazzi de Colombia, definió al OT como una “política de Estado y un instrumento de planificación que permite una apropiada organización político-administrativo de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente” (IGAC, 1997). A diferencia del Perú esta institución adquirió protagonismo, su par institucional (IGN) no aporta ni con el mínimo elemental en lo que corresponde a la organización geopolítica interna del país y tampoco en otros aspectos como la generación de insumos para las políticas públicas relacionadas con el territorio.

La influencia del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) fue un factor determinante para el empleo de la técnica de la zonificación como un método de diagnóstico, siendo asumido por instituciones peruanas como el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) con gran activismo. La zonificación tenía un largo tiempo de maduración en la FAO como en el ámbito brasileño, entendiéndose en el marco de OT como:

Proceso de compatibilización de las actividades de uso de los recursos naturales y ocupación del espacio territorial con las características y cualidades del ambiente natural y antropogénico, que permita la derivación de bienestar social para todos los grupos humanos involucrados y que sea sostenible a través de la conservación de los recursos para futuras generaciones. En el ordenamiento territorial, las relaciones ecológicas, económicas, sociales, culturales y políticas que son intrínsecas en las formas de utilización de los recursos y la ocupación del espacio territorial, son examinadas en detalle, y los escenarios actuales y potenciales, postcriptivos y prescriptivos son generados y evaluados como parte del proceso de toma de decisiones y el desarrollo de políticas de ocupación territorial y uso de los recursos. La ZEE es un proceso esencial dentro del ordenamiento territorial (TCA, 1998:6).

Por consiguiente, el OT es considerado un “proceso y un instrumento de planificación, de carácter técnico – político – administrativo, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo. Se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo” (TCA, 1998). Estos conceptos fueron tomados como aspectos centrales en las políticas del Perú, en algunos casos sin cuestionarse si podían ser aplicados o no en el ámbito nacional, sin embargo, después de años de pruebas y falta de resultados, la situación es cercana a como estaba en su etapa inicial.

Desde la década del 90 las políticas se orientaron hacia la conservación de los recursos naturales y el ambiente, convirtiéndose en variables neurálgicas en el proceso de promulgación de normas relacionados con el tema. Las retóricas sobre la compatibilización de actividades con el uso de recursos naturales y la ocupación del espacio territorial se apoderaron de los discursos políticos. Pero en la práctica, el Estado peruano inició con gran impulso la explotación de recursos naturales. Las desigualdades existentes entre lo que se vertía en los discursos políticos, normativos y las acciones, resultaron consecuentemente un balance negativo para la conservación. La referencia a futuras generaciones era una alusión hacia la sostenibilidad, Zoido (1998) asevera que el OT tiene una función pública y al mismo tiempo es una política compleja, reciente y de escasa implementación. Esto lo lleva a sugerir que el OT se debe fortalecer con

instrumentos jurídicos (convenios internacionales, leyes, decretos, etc.), con prácticas administrativas y principios consolidados y con una investigación científica pluridisciplinaria. Zoido (1998) a su vez puntualiza que la OT es un instrumento “no un fin en sí mismo, un medio al servicio de objetivos generales como el uso adecuado de los recursos, el desarrollo, y el bienestar o calidad de vida de los ciudadanos” (p.3).

Con el curso de los años el concepto de OT se fue complejizando, convirtiéndose en “un concepto complejo, polifacético, relativo, pluridimensional, ambivalente, y, sobre todo, antropocéntrico, del que, ciertamente, puede decirse que está llamado a ser un reflejo palpable del grado de eficiencia y equidad adquirido por una determinada sociedad” (Pérez, 1998:18). Al evolucionar en el tiempo y en función de la sociedad, la práctica del OT se ha complicado; como considera Hildenbrand (1999), la OT emergió como un nuevo enfoque a consecuencia de las dificultades de implementación de los planes clásicos de ordenación del territorio, de carácter normativo jerárquico (planificación en cascada), en función de la organización política administrativa de ámbito regional o subregional en los países europeos. Por su parte, Zoido (1998) lo considera como “la voluntad y la acción pública para mejorar la localización y disposición de los hechos en el espacio geográfico propio; especialmente de aquéllos a los que atribuimos un sentido estructurante o un mayor significado respecto a las necesidades y condiciones de vida de quienes lo habitan” (p.3). Desde el punto de vista de Mac Donald y Simioni (1999) el “OT se entiende como un proceso de organización del territorio en sus aspectos sociales y económicos, lo cual permite la incorporación del mayor número de componentes endógenos en forma consensuada y que compatibiliza las componentes ambientales del territorio, las aspiraciones sociales, y la mantención de niveles de productividad crecientes en las actividades económicas. Se trata del proceso a través del cual se distribuye la actividad humana de forma óptima sustentable en el territorio” (p.32). Estaba (1999) define a la ordenación del territorio como la “sistematización del desarrollo en el espacio geográfico, es otra estrategia hacia la modernidad y atada a la descentralización” (p.7). En el ámbito latinoamericano su conceptualización fue adquiriendo otra connotación, como la propuesta de Estaba (1999), convirtiéndose la descentralización en un aspecto prioritario en la búsqueda de acciones concertadas para el uso de la tierra, la redistribución de las oportunidades, la detección de necesidades, potencialidades y limitaciones de los territorios y las ventajas comparativas, aspectos que entran como variables nuevas. Al finalizar la década del 90 los medios de

comunicación masiva intervinieron con fuerza y se incorpora elementos nuevos como la dimensión tecnológica, enmarcado en una relación de tecnología y los recursos naturales.

#### **2.4.4.- Primera década del nuevo milenio.**

El nuevo milenio trajo cambios renovados en todos los aspectos. De aquí en adelante, los conceptos sostenible y sustentable serán transversales absolutamente a todo y los estudios de esta nueva década corroboran a esta afirmación. (Baeriswyl, 2001: citado Massiris, 2002) afirma que el OT es la “expresión física del estilo de desarrollo, considerando los recursos naturales existentes y procurando el beneficio de la sociedad en función del uso sustentable de los mismos” (p.13). De la Calle y Eastman (1996) y Álvarez y Frigeri (2002) señalaron que el OT es la organización del espacio para la distribución de poderes entre el Estado y las distintas colectividades territoriales, con el fin de asegurar la gobernabilidad de país. La gobernabilidad irrumpe en el escenario como una necesidad y en agenda para su fortalecimiento, a raíz del surgimiento de los conflictos medioambientales, el equilibrio de poderes en determinados territorios es una nueva prioridad a resolver y la descentralización aparece como una política cada vez más requerida. Galarza (2002) explica, dependiendo de las características de los países donde se implemente el OT, en los procesos de planificación es importante considerar la relación entre la condición de heterogeneidad y el proceso de desarrollo. Lo que más resalta es la diversidad geográfica y ecológica como condicionantes de orden natural que interactúan con los procesos y la estructuración socioeconómica, junto a la diferenciación de los espacios territoriales según su articulación particular de los recursos naturales, físicos, humanos e institucionales. Alfaro (2006) argumenta que el OT es un “conjunto o sistema de proposiciones para lograr la ocupación racional de un territorio o espacio geográfico y del aprovechamiento de sus recursos naturales, en términos económicamente y ecológicamente sostenibles” (p.4). Cuando se habla de ocupación racional, pareciera que todo fuera un proceso nuevo, pero se olvida que la única ocupación que interesa a los habitantes del país son los medios urbanos, el resto de los territorios quedan vacíos, en la mayoría de los planes no se considera el éxodo rural como principal problema, ni tampoco la periferia urbana como lugar prioritario para ordenar su ocupación. Citando a Sá (2005) Gregorio (2012) afirma que el OT es la “expresión de la organización territorial, que se caracteriza por múltiples dimensiones (física, cultural, política, económica y social), en diferentes escalas geográficas. Refleja

las múltiples facetas de «vivir» la gente en el espacio físico” (p.125), donde el centro de las actuaciones y dinámicas convergen en el espacio físico como el elemento que sufre presión. Por su parte, Bervejillo (2005) define al Ordenamiento Territorial “como un campo de prácticas técnicas y socio-políticas, orientadas a planificar y gestionar la permanente transformación del territorio, con una visión integrada y orientada al mediano y largo plazo. En tanto, que política pública y el ordenamiento territorial se caracterizan por su carácter supra sectorial, o transversal, en relación con el conjunto de las políticas sectoriales” (p.4). El vigor de la aproximación a la eficacia no se relaciona con acciones territoriales o la integración de acciones sectoriales, sino con la capacidad de regular las acciones privadas en el territorio.

A mediados de la primera década del siglo XXI surgen otras variables a considerar, la cuestión cultural, como propone Gómez (2005) que “cada sociedad ordena su territorio de acuerdo con su sistema de valores. Solo así se puede alcanzar un OT que asegure el desarrollo sustentable de un pueblo” (p.31). Bajo este planteamiento surgen los enfoques socio-geográficos que “enfatan las formas de organización humana del espacio y las influencias históricas y culturales que actúan sobre su entorno. Conciben el OT como un resultado histórico de las relaciones entre la sociedad regional y su entorno natural” (Ibarra, 2007:37). Por otra parte, Pujadas y Font (2008) lo consideran como una “disciplina bastante nueva y con unos contenidos no bien muy acotados, no tanto debido a su juventud como a las diferentes interpretaciones que ha recibido, y que sin duda seguirá recibiendo” (p.11). La OT adquiere importancia por su complejidad, porque lleva implícitos numerosos aspectos sensibles como las percepciones, sentimientos, valores de la sociedad, estructuras territoriales y urbanas complejas, y permite la integración de la ciencia, la técnica, la ética y las relaciones del individuo con su comunidad y la sociedad en general. Arce (2013) señala que “dichas relaciones están definidas por los procesos históricos y las características políticas, socioeconómicas, culturales y biofísicas existentes. En tal sentido, el territorio es un espacio geográfico al cual se le añade una dimensión política, jurisdiccional y cultural. El territorio es considerado, como un producto social e histórico, dotado de una determinada base de recursos naturales, de ciertas formas de producción, consumo e intercambio; y de una red de instituciones y formas de organización que dan cohesión al resto de elementos. Eso hace que tenga que ver con las interrelaciones entre las personas y con su identidad comunitaria” (p.79). Capel (2016) corrobora y señala que la “vinculación de la memoria

histórica con el espacio y el territorio es intensa”, como una propuesta de la sociología francesa en torno a la relación de la memoria, identidad y el espacio. La vinculación de la memoria colectiva con los lugares y testimonios del pasado cobran mayor fuerza en la continuidad y referencia de la identidad de grupo social. Estos planteamientos conceptuales han encontrado dificultades a la hora de ser aplicados en diferentes escenarios, donde la planificación física es desbordada por la heterogeneidad que caracteriza a los territorios peruanos. Surgen así otras propuestas, como la de “*cuencas hidrográficas*” de Cruz (2009), que responderían a los principios de unidad, contigüidad, continuidad e integración espacial. Como estructuración del espacio físico, el OT es un “sistema de elementos técnicos y administrativos encaminados a regular y controlar el uso y transformación integral del territorio, con el objetivo de desarrollar y mejorar las condiciones del mismo para las funciones sociales y económicas a que está destinado, en correspondencia con las condiciones ambientales” (Rodríguez, 2009:8). Su desarrollo es subsidiario e integra el ámbito urbano y rural, aunque este último no es una regla, tomando en cuenta que existen otros instrumentos de planificación para el ámbito urbano con una trayectoria más larga e histórica.

#### **2.4.5.- Segunda década del nuevo milenio**

El Instituto de Investigación de la Amazonia Peruana participó activamente en el proceso de zonificación conducente al POT y lo definió como “el proceso de organización del uso y de la ocupación del territorio, para la aplicación de los lineamientos estratégicos del desarrollo sostenible, con el fin de lograr armonía entre el mayor bienestar de la población, la óptima utilización de las potencialidades del territorio y la protección del medio ambiente” (IIAP, 2016). Diversas normativas e instituciones definen al OT como el “proceso integral que tiene como propósito la organización espacial del territorio y la planificación de su ocupación adecuada, en función de las características del medio físico y del mantenimiento del equilibrio ecológico, con el fin de propender al mejoramiento del bienestar social y lograr el desarrollo productivo, en armonía con el medio ambiente” (INRENA y DGMAR, 1996; R.M. N° 0289-2013-PCM; DNTDT, 2016:84). Desde la posición de INRENA-GTZ/PDRS (2008) no es tan diferente el concepto y precisa que el OT es un “proceso de decisiones a partir de las cuales una población, a través de sus diferentes formas de organización social, política, administrativa, económica, ambiental y sus visiones del mundo, da el mejor uso adecuado y sostenible al territorio, según sus capacidades o

aptitudes naturales” (p.96). BioAndes (2008) expresa que es una concepción centrada en un estudio que explica la forma de aprovechamiento de los recursos en los territorios subsidiarios, la ubicación de las actividades económicas y la gestión de alimentos, agua y tierra a través de la adecuada organización de las comunidades en relación con los centros urbanos con el fin de reducir la pobreza.

Las primeras iniciativas fueron gestionadas por el Consejo Nacional de Ambiente que definía al OT como un “instrumento que forma parte de la política de Estado sobre el desarrollo sostenible. Es un proceso político, en la medida que involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio. Asimismo, es un proceso técnico administrativo porque orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo 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, a fin de hacer posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida” (D.C. D. N° 010-2006-CONAM/CD; CONAM, 2007:53; GRC, 2011:302).

En esta última década se están discutiendo otros aspectos del OT entendido como proceso político y “negociación y concertación entre el Estado, las organizaciones sociales y el sector privado. Esta negociación busca integrar perspectivas diversas e intereses contrapuestos para arribar a consensos que logren una visión común de desarrollo” (Azpur, 2011:3). Pero se debe considerar que también “implica el reconocimiento de un desorden previo de las partes y elementos que integran el territorio, conformado a partir de la acción antrópica sobre el medio” (Glave, 2010:126). En consiguiente, ordenar el territorio y las alteraciones entre partes y elementos, así como conciliar los procesos económicos que están relacionados con la ocupación territorial en función de las condiciones y la disponibilidad de los recursos, es un proceso altamente complejo. Capel (2016) sostiene que en las últimas dos décadas se han propuesto numerosas intervenciones de actuación basadas en la integralidad y carácter pluridisciplinario, llegando incluso a plantearse el concepto de “inteligencia territorial”, que en otras palabras significa una actuación sobre el territorio que tome en cuenta las dinámicas y recursos, las necesidades de los habitantes y los objetivos de la



comunidad local y que esté acompañado de estrategias eficaces de gestión.

El proceso aprovecha la tendencia de los avances de la sociedad y del conocimiento orientado hacia el desarrollo sostenible. La CEPAL/ILPES (2013) sostiene que el OT es una “forma de planificación, con horizonte de largo plazo y objetivos asociados a la organización del uso y ocupación del territorio con un fin social. Por eso en la dinámica del cambio estructural para la igualdad territorial el ordenamiento territorial es fundamental para desarrollar las profundas transformaciones espaciales requeridas, tanto a nivel de personas como de factores del desarrollo e infraestructura” (p.25). Por su parte, Benabent (2012) cuestiona la política de OT por su recurrente contradicción, porque, por un lado se elaboran planes como instrumentos políticos a largo plazo y con visión de conjunto, y por el otro, pierde su fuerza y carácter director en favor de otras políticas. Bozzano (2014) formula que el OT es “tan complejo que, en la mayoría de los casos, algo imposible de ejecutar al pie de la letra” (p.184). La experiencia de los países latinoamericanos y en particular el caso peruano, es una constatación de esta contradicción, por lo que, para sortear esta deficiencia, Bielza de Ory y Bohl (2012:63) sugieren que debería “aplicarse de manera creativa dadas las limitaciones y necesidades existentes”.

Como se ha visto en el recorrido de este capítulo, no existe una forma única de definir al OT, sin embargo, la mayoría de los autores coinciden en organizar el uso y ocupación del territorio (Andrade, 2012; Azpur, 2011) con un aprovechamiento adecuado y racional, que considere aptitudes y limitaciones, y se oriente hacia el desarrollo sostenible como una contribución que asegure el aumento de la calidad de vida de los habitantes. El conflicto cada vez tomará una presencia mediática y fáctica, donde el OT no solo debe tener las virtudes referidas, sino que se debe fortalecer como un instrumento “indispensable para la prevención de conflictos porque evita la toma de decisiones improvisadas sobre el territorio” (Azpur, 2011:3). En un contexto de conflictividades, la búsqueda de resolución de las diferencias es una línea que se pone de manifiesto con carácter de prioridad en el OT que “busca la disminución de los conflictos por apropiación y uso del suelo, el mejor aprovechamiento sostenible de los recursos descubiertos y en proceso de explotación, la toma de conciencia por parte de los actores potenciales, las limitaciones de los recursos y los fenómenos naturales de diversa índole que afectan el libre actuar humano, la armonización de las actividades

productivas con las características del territorio (potencialidades, limitantes restricciones y amenazas)” (Arce, 2013:79). Durante el conflicto aparecieron dos elementos fundamentales que centralizaron el debate del OT en el Perú, se tratan del agua y la tierra, esenciales para la vida de las poblaciones. Por lo tanto, los conflictos suscitados se han centrado en el aprovechamiento de estos recursos y en la negociación por su uso. En muchas ocasiones no se tiene confianza en que los pueblos lleven a buen término las negociaciones y los proyectos de OT que emprende el Estado porque en el camino el proceso pierde legitimidad. Instituciones Supranacionales como el programa PNUD han sugerido que el OT debería

Entenderse como un proceso planificado que tome como marco de referencia los principios y metas del desarrollo humano. En tal sentido, se requiere entenderlo con énfasis en la formación del capital humano y el capital social, para así construir una nueva institucionalidad territorial. En el Perú, en ocasiones los funcionarios públicos han considerado que el OT deberá realizarse en las áreas en donde aún existen recursos naturales que por su desmedido aprovechamiento pueden causar graves problemas, sin embargo, se ha obviado al centralismo, pobreza, exclusión social y el comportamiento insostenible de las grandes ciudades; que han originado desequilibrio territorial y la degradación ambiental; contraponiéndose con lo anteriormente vertido (USAID/ICAA, 2014:7).

Una coincidencia general, es la consideración de OT en “la planeación de las actividades humanas estratégicas para el desarrollo sostenible, de acuerdo con las condiciones del territorio, sus recursos naturales y culturales” (GTZ y CONAM, 2006; Iguaz, 2008; MPT, 2008; Arias-Salcedo, 2013;). (Paruelo et al., 2014) señalan que el objetivo trascendente que se propone alcanzar el OT es un desarrollo socioeconómico equilibrado y sostenible, al mismo tiempo, sugieren una organización de usos de la tierra que sea capaz de balancear las demandas de desarrollo con la protección del ambiente. Al hacer una clasificación de los problemas del OT, Bosque y García (2000) determinan que serían tres las cuestiones importantes: “a) localización óptima de instalaciones puntuales, b) trazado de infraestructuras lineales y c) asignación espacial de los usos del suelo poligonales” (p.53). En palabras de (Zoido, 1998) el OT “es un instrumento no un fin en sí mismo”, un medio al servicio de objetivos generales como el uso adecuado de los recursos, el desarrollo y el bienestar o calidad de vida de los ciudadanos. El OT permite un escenario donde se coloca cada “*cosa en un lugar*”, de

acuerdo con el sitio que le corresponde en la naturaleza o según la función que le ha dado el ser humano. El OT se refiere a un espacio cierto, circunscrito, apropiado o determinado por el hombre y se relaciona con la identidad y la pertenencia. En cambio, el territorio tiene un antecedente histórico y cultural de conformación y de estructuración. Por ejemplo, los territorios ancestrales se vinculan con la presencia inmemorial de ciertas etnias o sociedades en un lugar, Gómez (2005) argumenta que la perspectiva de OT es una política pública y al mismo tiempo un instrumento, una estrategia y un proceso que orienta, promueve, organiza, regula y gestiona actuaciones de ocupación del territorio con el fin de alcanzar un desarrollo sostenible e integral. Constituye una organización conducente a mejorar la calidad de vida de los habitantes de una determinada jurisdicción territorial, descansando en una definición triconceptual basada en lo humano, naturaleza y actividad. Postigo (2017) ratifica lo que realmente importa a los gobiernos subnacionales es que el OT permita “*regular el uso del suelo*” o que se pueda realizar zonificación del territorio equivalente a la zonificación urbana.

## **2.5.- Aproximación a la Zonificación Ecología Económica (ZEE).**

El concepto de zonificación ingresó al entorno peruano en la década de los 90, a través de convenios y proyectos en la amazonia del Perú. INR-DGMAR (1996) advierte que el “desarrollo de metodologías para la ZEE debía responder a los avances conceptuales sobre el pensamiento mundial respecto a los problemas ambientales y el desarrollo social, así como incorporar los adelantos tecnológicos en el plano del tratamiento de la información, en especial la cartográfica” (p.33). Sin embargo, esto no ha ocurrido en el ámbito peruano. Tanto en los talleres sobre zonificación y ordenamiento desarrollados en 2010 así como en los informes de los gobiernos subnacionales, todavía seguía habiendo demandas de mejorar la conceptualización del proceso. La mayoría de estos reclamos invocaban a la existencia de una confusión conceptual en las definiciones de la zonificación y ordenamiento, como sostiene Muguruza en (GPC, 2014), que “la normativa de la ZEE debería precisarse, ya que trae a confusión la existencia de diversas interpretaciones y muchos problemas en el uso de sus conceptos” y más aún, escasa “claridad en los conceptos de micro-ZEE y POT; de no ser así, podríamos tener problemas y quizá nunca llegaríamos a planificar nuestro territorio” (pp.16-17) como efectivamente ha ocurrido.

### **2.5.1.- Entre el “zoning” y la Zonificación.**

La Zonificación o zoning es un concepto ampliamente empleado en planificación urbana por su carácter práctico como un instrumento que no necesita mayor conceptualización (Urkidi, 2012) pero si oportuna diferenciación entre el zoning o zonificación urbana con la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) utilizado en el proceso de OT en el Perú. La zonificación no es nueva, su uso se remonta a 1891 en Frankfurt, extendiéndose posteriormente a otras ciudades de Alemania y Norteamérica, donde se aplicó en el Plan de Nueva York de 1926. Como instrumento técnico, la zonificación se aplicó en la ciudad de New York para la regulación del suelo urbano. Fue ideado para defender los derechos de los vecinos de la Av. Broadway a raíz de la construcción de un edificio que ocupa el total del lote y que se eleva sobre las casas vecinas bloqueando sus ventanas, disminuyendo así la disponibilidad de sol para los vecinos. El texto de la norma fue escrito por una comisión dirigida por Edward Bassett y se convirtió en un modelo para el resto del país, aplicándose sin cambios en la mayoría de los estados (Zucchetti et al., 2008:93). Esta herramienta se difundió rápidamente, incluyendo los países latinoamericanos, por su “eficacia en la organización funcional de la ciudad y para el control del desarrollo urbano” (Urkidi, 2012). La zonificación se expresa en el plano, con un reglamento y con un índice de uso (Zucchetti et al., 2008), sin embargo, a pesar de ser una herramienta importante, es de difícil aplicación en el contexto peruano dado que no existe un sistema de gestión y control del uso del suelo que asegure su cumplimiento, tampoco una vinculación adecuada a la visión de desarrollo y aprovechamiento sostenible del territorio por el conjunto de los actores. Por otra parte, la zonificación se encuentra desactualizada en relación a la realidad urbana y la dinámica de cambio de uso del suelo, por lo que termina siendo un instrumento restrictivo que no se encuentra adecuadamente instrumentalizada en los reglamentos.

La zonificación que se intenta definir en este estudio no es la zonificación relacionada a la planificación urbana, sino, a la planificación física que se ha desarrollado recientemente desde la FAO. Es importante aclarar la confusión y el desorden que ha generado en el contexto peruano la utilización del concepto en los ámbitos de la planificación urbana y la planificación territorial de ámbito rural o físico. Es necesario explicar que los enfoques se relacionan con dos tradiciones y trayectorias completamente diferentes “siendo una de ellas referente a la regulación de uso del suelo

urbano y la otra a la Zonificación Agrícola” (Rodrigues Ribeiro dos Santos, 2010). Como refieren Teodoro y Da Silva (2014), los debates en torno a la zonificación no sólo existen en el caso peruano, sino que también se dio en Estados Unidos a través de la definición de los conceptos de “zoning” y de “land use planning”. El “zoning” tiene relación con la zonificación urbana y la ley de uso del suelo, mientras que el “land use planning” estaría más relacionado con la ZEE. Las decisiones de la Corte Suprema norteamericana apuntan a que uno depende del otro e invalida lo que se hace independientemente, haciéndolo así obligatorio. Esto debería llevar a reflexionar a los políticos y técnicos peruanos, ya que un mismo territorio se debe tratar con enfoques complementarios, no excluyentes.

### **2.5.2.- Zonificación como concepto.**

Este concepto ha sido abordado ampliamente desde diferentes disciplinas, lo que enriquece y diversifica su aplicación. Labasse (1973) concibe a la zonificación de la forma en que se usa en la planificación urbana, afirmando que es “el trazado de la red viaria, no implica en principio ninguna utilización concreta de la superficie dividida en compartimientos por las grandes arterias. En la práctica, se va llegando a una relativa uniformidad en el interior de cada manzana delimitada de esta manera, al menos fuera de los países y no es de naturaleza funcional, sino social. Poco importan los factores de apreciación de los terrenos; son muy diversos: emplazamiento, exposición, proximidad del centro de decisión administrativo o político, equipados, etc.” (p.391). Desde otro punto de vista TCA (1998) deduce que la zonificación es “como el proceso de división o parcelamiento, ya sea regular o irregular en un área determinada, conducente a la definición de zonas individuales que poseen características propias y un grado relativamente alto de uniformidad interna en todos o en ciertos atributos esenciales para propósitos específicos. La caracterización de las zonas permite la evaluación de su aptitud para posibles tipos de utilización de los recursos” (p.5). Basándose en las proposiciones de la Eco-92 de Río de Janeiro, en la reunión de Manaus (Brasil) de 1994, los países miembros del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) asumían que el ZEE era un “proceso dinámico, que permite en una región un arreglo espacial de unidades relativamente uniformes, caracterizadas en base a factores físicos, bióticos y socioeconómicos y evaluados en relación a su potencial sostenido o su tolerancia a las intervenciones del hombre, realizada a través del trabajo de equipos multidisciplinarios” (SPT-TCA, 1994). En términos prácticos, la zonificación es

La planificación del uso del suelo es un ámbito de las políticas públicas que abarca varias disciplinas con el fin de organizar y regular la ocupación eficiente del suelo. Ello significa el uso ordenado, estético y científico del suelo, de los recursos, equipamientos y servicios para asegurar una adecuada eficiencia ambiental, social, económica, geográfica, así como un bienestar y salud públicas de las comunidades rurales y urbanas. La zonificación es una parte esencial de la planificación del suelo. Por lo general incluye el tipo de actividades adecuadas para determinados suelos (tales como parques, áreas residenciales, agrícolas, comerciales o industriales), la densidad de las actividades que se puede realizar, la cantidad de espacio que las diferentes estructuras pueden ocupar, etc. (Pemán y Brau, 2006:13).

Mendoza (2005) destaca dos aspectos importantes: la participación de la población y la necesidad de alcanzar resultados sobre la ocupación del territorio utilizando los modelos integrados. Hay un consenso en la definición de zonificación como la “división territorial en áreas de actividad, con el fin de regular en forma ordenada los usos e intensidad de éstos, a los cuales se destina el terreno y las características de las edificaciones” (Arias-Salcedo, 2013:9), siendo esta la definición más cercana a la práctica de la planificación urbana. A la zonificación se la considera como un “instrumento jurídico de ordenación del uso y ocupación del suelo. En un primer sentido, la zonificación consiste en la distribución del territorio municipal a la vista de la destinación de la tierra y del uso del suelo, definiendo, en el primer caso, la calificación del suelo urbano, de expansión urbana, urbanizable y rural; y en el segundo sentido, dividiendo el territorio del Municipio en zonas de uso” (Silva, 2009:271; citado por Teodoro y Da Silva, 2014).

De acuerdo a Galiana y Vinuesa (2010) “la zonificación es el instrumento clave para entender el papel de la ordenación en una de las actividades que la definen con mayor claridad: la gestión de la competencia por los usos del suelo que se plantea entre las diferentes actividades económicas, con el objetivo de conseguir una más racional utilización del territorio. Concepto y técnica que tiene su origen en el urbanismo, que se utiliza para regular la posibilidad o imposibilidad de desarrollar ciertos usos sobre sectores homogéneos, regulando igualmente la intensidad de los mismos, y que se traspasará a la Ordenación territorial adoptándose a los requerimientos de una escala territorial más amplia” (p.34). Las anteriores definiciones enfocan la zonificación desde

la perspectiva de la planificación urbana, sin embargo, Machado (2003), señala que los criterios sean parecidos no necesariamente son las mismas herramientas, ya que la "zonificación consiste en dividir o interdictar, de modo absoluto o relativo, el ejercicio de otras actividades. Aunque la zonificación no constituye, por sí sola, la solución de todos los problemas ambientales es un significativo paso y ha permitido el surgimiento de la zonificación ambiental" (p.177). Milaré (2013) define a la zonificación como "una visión preventiva de largo alcance, precisamente porque se ocupa de las bases de sustentación de las actividades humanas que exigen los espacios naturales de cuño social –como son el suelo, en general, y los grandes biomas, en especial– para el uso de sus recursos (que son de interés colectivo) y el desarrollo de las actividades económicas (que pueden chocar con las exigencias ecológicas)" (p.726). En una perspectiva más rigurosa (Soares, 2010:9) define el término zonificación que cierra dos connotaciones que deben ser reconocidas y mantenidas por separado cuando se conceptualiza la ZEE. En primer lugar, la zonificación es el resultado técnico de una descripción, análisis y clasificación en zonas, de un dato, según objetivos predeterminados. En segundo lugar, la zonificación es el resultado de un proceso político-administrativo, que utiliza el conocimiento Técnico, al lado de otros criterios, para fundamentar la adopción de directrices y normas legales, con el fin de alcanzar objetivos socialmente negociados, que implican en un conjunto de sanciones o incentivos sociales que regulan el uso de recursos y la ocupación del territorio.

### **2.5.3.- Ecología, una nueva propuesta de ordenamiento**

Los movimientos ambientalistas han puesto a la ecología en el centro del debate, y en adelante, será la protagonista de todas las iniciativas de preservación y conservación, siempre sustentada la sostenibilidad como propuesta. Para entender el proceso de la planificación ambiental conviene definir qué se entiende por ecología. Para el Ministerio del Ambiente del Perú, es "la ciencia que estudia las interrelaciones entre los seres vivos y su ambiente. La ecología nace en las ciencias biológicas, actualmente la ecología constituye una disciplina diferente a ésta, que relaciona los procesos físicos, biológicos y constituye un puente entre las ciencias naturales y las ciencias sociales" (MINAM, 2012). Por su parte Madrigal (2014), ha propuesto una serie de análisis de gran utilidad y referencia para el proceso de ZEE: una división de 8 sistemas asociados a la hidrografía, vegetación y fauna, subdivididos en 20 subsistemas que a la vez se desagregan en 43 unidades de síntesis definidas con criterios ecológicos. El mismo

autor considera que esta serie podría servir como una primera aproximación mejorable a futuro, ya que es una clasificación no excluyente, al contrario, podría asociarse a otros aspectos (histórico-culturales, urbano-industriales y otros), de acuerdo a las necesidades de cada proyecto.

La ecología no es una simple ecuación de interrelación entre seres humanos y ambiente. Como refiere la declaración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002, la ecología también es humana, ya que constituye un auténtico signo de la solidaridad que implica la conservación y el cultivo de los recursos de la Tierra. Asimismo, la ecología está basada en sólidos valores éticos como la justicia, los derechos humanos, la paz y la libertad, sin los cuales ningún progreso será sostenible. De manera que podríamos expresar que la ecología humana es la seguridad y la salvaguarda de las condiciones morales en la acción de los seres humanos con el ambiente. Otro aspecto fundamental es la ecología social, que está representada por el trabajo que contribuye a reducir la pobreza, el acceso a los servicios básicos, la salud, la educación y las oportunidades. En este contexto se plantea el ordenamiento ecológico, que en palabras de Berroteran (2001), es “el proceso de análisis y organización de los ecosistemas en categorías y clases, basadas en sus características estructurales, funcionales, potencialidades y estado de conservación de los ecosistemas, todo ello con referencia a un marco espacial y evolutivo que permita su representación en el espacio y el establecimiento de modelos armónicos de uso y de acciones tendientes a satisfacer las necesidades humanas con una visión sostenible y conservacionista de los ecosistemas que permita prever los conflictos de uso y degradación de los ecosistemas por efecto de las actividades socioeconómicas” (p.5). Cuando se trata de definir la conservación, esta se expresa en clave de sostenibilidad, refiriéndose a ella como la “gestión de la utilización de la biosfera por el ser humano, de tal suerte que produzca el mayor y sostenido beneficio para las generaciones actuales, pero que mantenga su potencialidad para satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones futuras. La conservación es positiva y abarca la protección, el mantenimiento, la utilización sostenible, la restauración y la mejora del entorno natural. La conservación de los recursos vivos está relacionada específicamente con las plantas, los animales y los microorganismos, así como con los elementos inanimados del medio ambiente de los que dependen aquellos” (D.S. N° 102-2001-PCM).



Considerando la heterogeneidad espacial y el interés por la ordenación ecológica planteado por Berroteran (2001), un “paisaje puede parecer heterogéneo en una escala, pero completamente homogéneo en otra escala, por tanto, es ella quién controla las definiciones de heterogeneidad y diversidad de paisajes” (p. 9). Consecuentemente, en lugares donde existen conflictos y diferencias en torno a la interpretación o valoración de los impactos, es interesante el planteamiento de Bozzano (2014), quién sugiere la incorporación de la “justicia ambiental a la justicia social”. La importancia de los valores ecológicos que contiene el territorio peruano, hace necesaria la aplicación del ordenamiento territorial para promover y facilitar la gestión responsable de la diversidad biológica, la conservación de los ecosistemas y la preservación del patrimonio natural para el bienestar y la salud de la población (Madrigal, 2014).

#### **2.5.4.- Zonificación agroecológica (ZAE).**

El concepto primigenio en todo este proceso sería la agroecología, definida por la FAO (1997) como la ciencia y la aplicación práctica de conceptos y principios ecológicos, en el diseño y la gestión de las interacciones ecológicas en sistemas agropecuarios, un enfoque sistémico y holístico en materia de desarrollo de los sistemas agropecuarios y alimentarios basado en diversas técnicas, prácticas e innovaciones, sin conculcar los conocimientos tradicionales locales sobre el territorio y articulando a la ciencia moderna. En el marco de los proyectos de esta organización internacional, nació la “zonificación agro-ecológica” (ZAE), definida en base a la combinación de tres elementos de suelo, fisiografía y características climáticas. Los parámetros particulares usados en la definición se centran en los requerimientos climáticos y edáficos de los cultivos y en los sistemas de manejo bajo los que éstos se desarrollan. Cada zona tiene una combinación similar de limitaciones y potencialidades para el uso de tierras, y sirve como punto de referencia de las recomendaciones diseñadas para mejorar la situación existente de uso de tierras, ya sea incrementando la producción o limitando la degradación de los recursos” (FAO, 1997:2).

La metodología de la ZAE fue desarrollada por la FAO (1997), que la definió como “división de un área geográfica en unidades más pequeñas con similares características en cuanto a la aptitud para ciertos cultivos, al potencial de producción y al impacto ambiental de su utilización”, determinando a partir de las celdas como unidades de las zonas. Luego, la ZAE hace referencia a la división de la superficie de tierra en unidades

más pequeñas que tienen características similares relacionadas con la aptitud de los terrenos, su potencial de producción y el impacto ambiental. Una zona agro-ecológica es una unidad cartográfica de recursos de tierras, definida en términos de clima, fisiografía y suelos, que tiene un rango específico de limitaciones y potencialidades en su uso, siendo la celda agro-ecológica (AEC), la unidad básica de referencia para el análisis físico en estudios de ZAE (FAO, 1997). En el marco de la búsqueda de sus objetivos, la FAO realizó seminarios en Asia, África, América Latina y el Caribe para discutir las aplicaciones y experiencias de la ZAE en diferentes ámbitos. Al mismo tiempo, se revisó la metodología sobre evaluación de recursos naturales y luego se conectó la interface con sistemas de información geográfica o SIG (FAO, 1997a), aspectos que mejoraron notablemente la zonificación agro-ecológica y su aplicación, optimando igualmente las posibilidades de evaluación de los recursos naturales ubicados en el entorno rural.

El programa de la ZAE desarrollado por la FAO se convirtió en un éxito metodológico para el análisis de la caracterización de las tierras de cultivo, consolidándose como un paquete informático disponible para la evaluación de diversos problemas presentes en los recursos naturales, pensado siempre en el establecimiento de una agricultura sostenible por parte de los países miembros (FAO, 1997). La primera serie de resultados del proyecto ZAE fue la aptitud de tierra estimada para 11 cultivos y tres niveles de insumos, en cinco regiones del mundo en desarrollo. Como consecuencia, en cooperación con UNFPA y IIASA, se llevó a cabo una evaluación de la producción potencial y la capacidad de sostén de la población para las 117 naciones en desarrollo incluidas en el proyecto. Después de la presentación de los resultados de este estudio en la conferencia de FAO en 1983 se recomendó que estudios similares se emprendieran. Para entonces, FAO ya había estado ayudando a varios países como: Mozambique, Kenia, China, Bangladesh, Nepal, Nigeria y Brasil, la aplicando diferentes metodologías para alcanzar resultados óptimos y hacer frente a problemas de tierras, alimentos, y población en sus provincias y distritos componentes (FAO, 1997). En una conferencia realizada en 1983 se presentaron los primeros resultados de la ZAE, recomendando la realización de estudios de esta naturaleza. Para entonces, la FAO había colaborado en el uso de esta metodología aplicada a las condiciones locales de países como Mozambique, Kenia, China, Bangladesh, Nepal, Nigeria y Brasil, con el fin de enfrentar los problemas de tierras, alimentos y población (FAO, 1997). Estas acciones

contribuyeron a la adopción de la metodología de la ZAE y la ZEE en Brasil, iniciándose su implementación como una política puesta a la planificación territorial.

Según el planteamiento de Pereira (2011), la ZAE se desarrolló como instrumento de planificación para determinar “qué y dónde será posible plantar; las limitaciones de uso del suelo, en actividades agropecuarias; las causas de la contaminación ambiental y de la erosión del suelo, lo que puede hacerse para combatir estos problemas; y cómo reducir los gastos en insumos agrícolas, aumentando la productividad y manteniendo la calidad de la producción, facilitando el rendimiento de la mano de obra” (p.13). En resumen, es una metodología ideal para el estudio del uso del suelo y para su utilización en la planificación de las actividades agropecuarias, de silvicultura, extracción, conservación y preservación ambiental, a partir de la elaboración de mapas sobre características climáticas, suelos, aptitud agrícola, cobertura vegetal y uso. Partiendo de los criterios de la FAO (1997a), una zona agroecológica define como “unidad cartográfica de tierras, definida en términos de clima, relieve, suelo y cubierta vegetal, teniendo un rango determinado de potencialidades y limitaciones para su uso”, consideración que permite que la zonificación agroecológica se sostenga sobre “criterios ecológicos y agro- productivos” (IIAP, 2016). Como metodología, la zonificación tiene dos momentos de creación importantes, por un lado, el surgimiento de la ZAE y por el otro, el paso a la ZEE. La “necesidad de una concepción holística y sistémica de la realidad que analice todas las variables, es decir, las físicas, las biológicas y las socioeconómicas, permitió el nacimiento de la zonificación que hoy se conoce como Zonificación Ecológica y Económica (ZEE). Por ello, podemos afirmar que la ZEE tiene sus orígenes en la ZAE” (Beraún, 2014:15). Esta propuesta metodológica de planificación surgió en un contexto de preocupación por la “presión ejercida sobre los recursos naturales, los límites de la capacidad de producción de los recursos de tierras determinadas por el clima, condiciones del suelo y la fisiografía y por el uso y manejo aplicados a las tierras” (FAO, 1997a). Considerando, que las soluciones transitaban por el planteamiento de una política acertada y consensuada para mejorar la producción de alimentos. Para lograr este objetivo era necesario el conocimiento del territorio, sus potencialidades y limitaciones, surgiendo así una planificación del uso de la tierra que considerase la distribución de ella dentro de una jurisdicción, los usos recomendables, el potencial de cosecha y temporalidad, además del balance de la demanda de la población y disponibilidad de terrenos (FAO, 1997a).

### **2.5.5.- Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)**

La ZEE, también conocida como EEZ por sus siglas en inglés Ecology-Economic Zoning nació en el seno de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, conocida mundialmente por sus siglas en inglés *Food and Agriculture Organization* (FAO). Esta institución es la encargada de gestionar y realizar actividades orientadas a la producción de alimentos y la implementación de técnicas para elevar la productividad y erradicar el hambre en el mundo, en particular en los países con problemas de seguridad alimentaria. Después de importantes avances con la ZAE, se planteó una metodología de análisis más rigurosa que, con el objetivo de estimar el potencial de producción de alimentos en el mundo, considerando la relación entre el clima y la composición del suelo, dio origen a la ZEE en 1976. La ZAE había sido concebida como una herramienta de carácter sectorial, por lo que se planteó la necesidad de contar con un instrumento de metodología más integral y sistemática que considerase todas las variables (GPC, 2014). La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación define a la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) como

Una forma de planificar el uso de tierras teniendo en cuenta todos los elementos biofísicos, y todas las condicionantes socio-económicas. Se comparan ambos grupos de factores a través de múltiples análisis, proporcionando una herramienta apropiada para los distintos usuarios a fin de alcanzar, de forma consensuada, un uso óptimo de las tierras que será posteriormente ejecutado mediante acciones legislativas, administrativas e institucionales. En principio, la metodología EEZ es aplicable a todas las escalas geográficas y en tierras de cualquier intensidad de uso. Sin embargo, en la práctica es más utilizada en grandes extensiones de tierras, tales como cuencas de grandes ríos y regiones fisiográficas que soportan una importante población humana. Un elemento esencial de la EEZ es su carácter dinámico, pudiendo ser repetida o ajustada en relación con los cambios socio-económicos de la región estudiada y su área de influencia, tales como las tendencias del mercado mundial (FAO, 1997a)

En el Perú, inicialmente, el desarrollo de esta metodología fue asumido por el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), que definió la ZEE como un “ente técnico-científico de gestión, que toma en cuenta a los elementos físico bióticos, así como a los elementos socioeconómicos del ambiente. Estos elementos son analizados y manejados

para obtener una información específica, proporcionando de esta manera una herramienta neutral para los diferentes usuarios, que les permita llegar a un consenso sobre el uso óptimo, sustentable o inteligente o el no uso de la tierra, lo cual podrá ser subsecuentemente puesto en práctica a través de acciones legislativas, administrativas e institucionales” (INR-DGMAR, 1996:19). El Instituto de Desarrollo del Perú, creía que la ZEE podía “evitar situaciones de conflicto, así como permitir una mejor funcionalidad tanto en el uso físico del espacio, como su administración, conducción y control ambiental, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de la actual y futura población, conservar y desarrollar los fundamentos naturales de la vida (biodiversidad y procesos ecológicos que la sustentan) y Compromiso intergeneracional, manteniendo el potencial de utilización de los recursos naturales a largo plazo. La integración automatizada mediante SIG, permitiría generar la Zonificación Ecológica y Económica” (INADE, 2007).

La zonificación ecológica (ZE) es un proceso que consiste en la identificación, definición y caracterización de áreas o zonas que correspondan a las distintas condiciones ecológicas existentes dentro de un marco geográfico determinado. Los criterios para su definición y caracterización son eminentemente ecológicos y tienen que ver con una multitud de variables del ambiente bio-geo-físico. En la zonificación, las variables determinantes son aquellas que se constituyen como factores propios del paisaje local de cada zona. Las zonas ecológicas tienen un grado relativamente alto de uniformidad interna de todas sus características o al menos, de aquellos factores determinantes del carácter de la zona. Su variabilidad interna es relativamente baja, simple y consistente, de tal manera que permite la designación de un mismo sistema de utilización de los recursos y de su manejo a escala de la propia zonificación (TCA, 1998). El perfeccionamiento de la ZEE como herramienta ofrece interesantes ventajas para el análisis de los procesos de planificación, como “evitar la utilización caprichosa de las tierras en consideración, lo que puede conducir a conflictos sociales y daños irreparables en la calidad de los recursos naturales, mejor entender los objetivos, prioridades y requerimientos de los diferentes usuarios y, por consiguiente, facilitar un consenso eventual y reconciliar los intereses particulares sobre la implementación de los planes de uso de tierras y armonizar los trabajos de las instituciones nacionales que tratan aspectos relacionados con la caracterización, evaluación y planificación rural”. (FAO, 1997a). Este perfeccionamiento también supuso una potente herramienta para la

gestión de los recursos naturales y ambientales de forma ecológica, destacando otras virtudes como: “periodo de tiempo de implementación de 5 a 25 años, área geográfica como paisajes y cuencas, múltiples beneficiarios, tecnología que pone atención a los impactos ambientales, objetivos de equidad social e intergeneracional, participativo, confluencia de múltiples políticas” (FAO, 1997a). La ZEE es una herramienta que permite la definición de planes alternativos de uso de los recursos ecológicos económicos socialmente aceptados y aporta al conocimiento de la relación antrópica con el medio ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales. El planteamiento de la herramienta denominada “Zonificación Ecológica-Económica” marca la diferencia entre esta y la primigenia ZAE y es porque “enfatisa los factores físicos y de producción de cultivos, dentro del marco general de los estudios de ZAE, incluyendo aspectos socio-económicos y un amplio rango de usos de tierra en la definición de las zonas. En general, los estudios de EEZ tratan no solo de tierras, sino también de personas y sus organizaciones sociales. Estas personas o usuarios reales y potenciales, pueden ser individuos, comunidades o gobiernos que tienen un derecho tradicional, actual o futuro para decidir sobre el futuro de las tierras” FAO (1997a)

La ZEE es un concepto acuñado recientemente, en el Perú se define como “tipo de zonificación que integra características físicas de la tierra con factores socio-económicos y un amplio rango de usos de tierras” (FAO, 1997a). Es un proceso amplio e inclusivo de zonificación basado tanto en criterios ecológicos como económicos, conducente a la armonización de las actividades económicas y la utilización de los recursos, con las características, cualidades y capacidades de las condiciones ambientales distintivas que se manifiestan en un marco geográfico determinado. El proceso de ZEE consiste en la identificación, definición y caracterización de áreas o zonas que corresponden a las distintas condiciones ecológicas dentro de un marco geográfico determinado y su correspondiente evaluación, en términos de su aptitud física, ecológica, viabilidad económica y social para apoyar ciertos tipos específicos de utilización de los recursos. La ZEE es un instrumento para el ordenamiento territorial que permite la definición de planes alternativos de uso de los recursos ecológicos, económicos y socialmente aceptables, así como la asignación de recursos, incentivos y políticas para promoverlos. Permite la generación de escenarios potenciales para la planificación del uso de los recursos en áreas demarcadas, mediante el análisis de los objetivos que poseen los actores principales en la toma de decisiones sobre el uso de los

recursos y su optimización. Las zonas demarcadas en los escenarios pueden ser susceptibles de regulación o legislación de acuerdo a las políticas de desarrollo locales, regionales y nacionales. Los principios de la ZEE son aplicables a todas las escalas geográficas y su utilidad práctica y prescriptiva en áreas de mínima intervención antrópica, basándose en unidades naturales con marcos geográficos correspondientes, en general, a grandes cuencas hidrográficas.

La ZEE es un instrumento que se viene desarrollando en el Perú desde hace una considerable cantidad de años, ha tenido alcance en diversos aspectos y como base para el OT. Acuña (2005) señala que la metodología de zonificación más difundida en el Perú, está en el marco del instrumento del Plan de Desarrollo Urbano y depende del sector correspondiente para su cumplimiento. Por su parte Soares (2010:8), ha sistematizado las definiciones sobre la ZEE, caracterizándola como un instrumento de carácter técnico que contiene información sobre el territorio y sus debilidades y potencialidades socioeconómicas; como política que representa una oportunidad de negociación entre los poderes públicos, los privados y la sociedad civil en miras de la OT, la planificación y la gestión del territorio para la promoción del desarrollo sostenible. Otros autores como Oliveira (2004) robustecen el argumento de la ZEE denominándola como un “Instrumento orientador de Planes, Programas y Proyectos, esencial para la Evaluación Ambiental Estratégica, pues da respuestas indicativas (vocaciones y susceptibilidades del medio)”. Citando a Nitsch (1998) Soares (2009) afirma que la ZEE fue creada como un “instrumento político y técnico de la planificación, con la finalidad de optimizar el uso del espacio y las políticas públicas afines. Es un instrumento técnico de información integrada sobre el territorio, mientras que clasifica, según sus Potencialidades y vulnerabilidades. Es un instrumento político de regulación del uso del territorio, ya que favorece la integración de las políticas públicas sobre una base Geográfica, descartando el convencional tratamiento sectorial, e informatiza el Proceso de toma de decisiones contribuyendo a la negociación entre varias esferas de Gobierno, y entre éstas, el sector privado y la sociedad civil” (pp.9-10). Está claro que el ZEE es un instrumento que contiene información sobre el territorio y las actividades y recursos de este, como corroboran Steinberger y Bustos (2000:2) que la ZEE es un instrumento de gestión territorial técnica que provee información integrada sobre una base geográfica y clasifica el territorio según sus potencialidades y vulnerabilidades y político porque permite integrar políticas públicas; y es instrumento

de negociación entre esferas del gobierno, sector privado y la sociedad civil (traducción al castellano es mía). Chiarella (2010:89) asevera que la ZEE “constituye una herramienta que informa al proceso planificador sobre temas vinculados a los recursos territoriales y su utilización, en última instancia debe ser el plan de desarrollo territorial el que oriente la formulación final de la ZEE”.

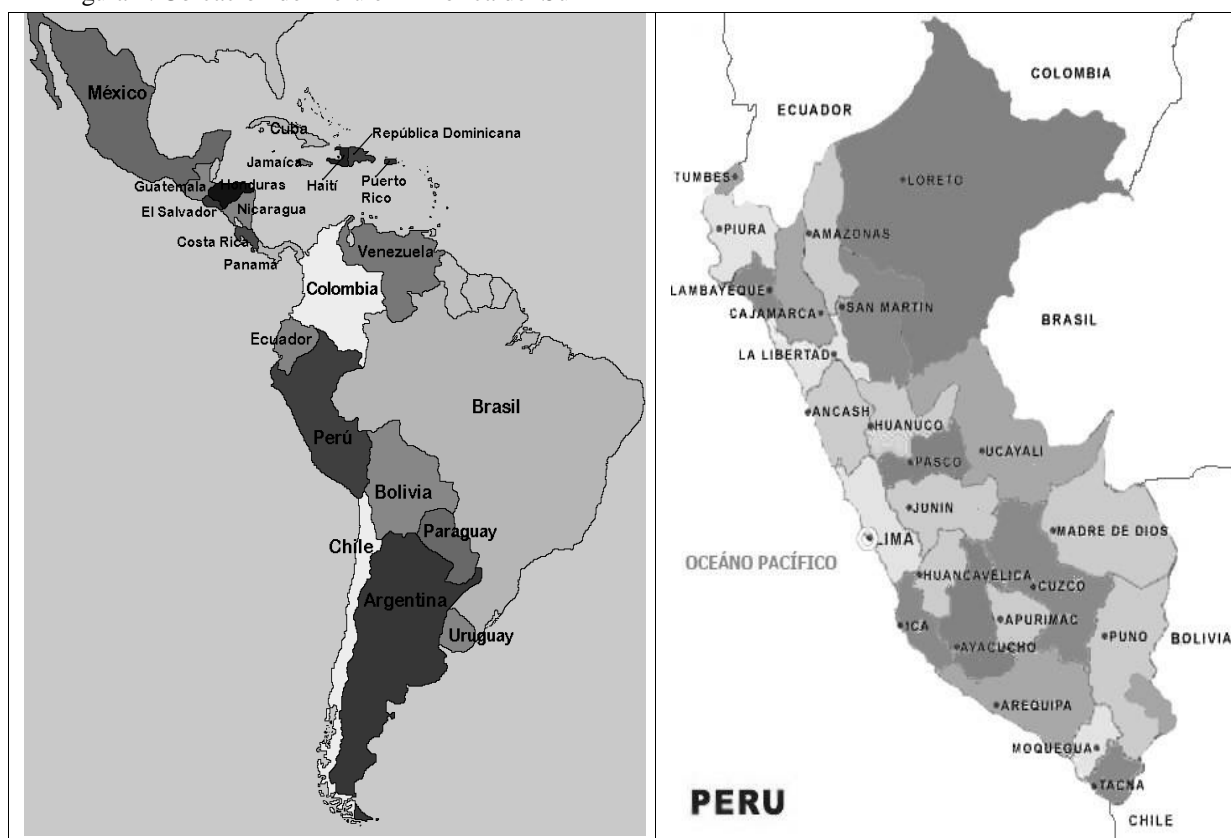


## CAPÍTULO 3. EL ÁMBITO DE ESTUDIO Y SU ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

### 3.1.- Aspectos generales de Perú

El Perú se ubica en el suroeste del continente americano (Figura 2), posee una superficie de 1.285.215,60 km<sup>2</sup>, siendo el tercer país más grande de Suramérica y el veinte del mundo en extensión territorial. Limita por el norte con Ecuador y Colombia, por el este con Brasil y Bolivia, por el sur con Chile y por el oeste con el Océano Pacífico.

Figura 2. Ubicación del Perú en América del Sur



Fuente: <https://actualidaddelperu.blogspot.com.es>

#### 3.1.1.- Regiones y ecorregiones

El reconocimiento y estudio geográfico no es una ocupación contemporánea, ya en época inca constituía un aspecto importante de las reflexiones y estudios centrales para actuar sobre el territorio, más aún al tratarse de espacios geográficos diversos, y para ello se representaban en maquetas líticas, cerámicas y textiles. De acuerdo al Ministerio del Ambiente, el territorio se ocupó de forma diversa e intensa “procurando que sea adecuado y respetuoso de la naturaleza, estructurado y dinamizado por principios como los del máximo control de pisos ‘ecológicos’, la articulación de espacios construidos por

‘un sistema vial incaico’ de alrededor de 23.000 kilómetros de caminos cuyo eje era el *Qhapaq Ñan*; estrategias que, en conjunto, lograron la domesticación de la verticalidad andina y hasta cierto punto, gestionar las incertidumbres climáticas y de la dinámica de su geología” (MINAM, 2016b:40)

En la época colonial el reconocimiento de la geografía del Tawantinsuyo pasaba por la concepción e interpretación de los primeros cronistas españoles, descripciones que tienen una amplia difusión y aceptación hasta la actualidad a pesar que la mayoría de las cuales obedecía a cuestiones religiosas, filosóficas y morales. Entre ellas destacan las “*Relaciones Geográficas de las Indias*”, realizadas por mandato de Felipe II a lo largo y ancho de las tierras americanas a fines del siglo XVI, incluido el Virreinato del Perú. La clásica sistematización geográfica del Perú definía tres regiones naturales: costa, sierra y montaña, fue publicada por primera vez por Juan López de Velasco (1574) en su obra “*Geografía y descripción universal de las indias*”. También destacan estudios del sacerdote Acosta, Pedro Cieza de León, Cosme Bueno y las publicaciones de Marco Jiménez de la Espada.

**Figura 3. Las tres regiones naturales del Perú**

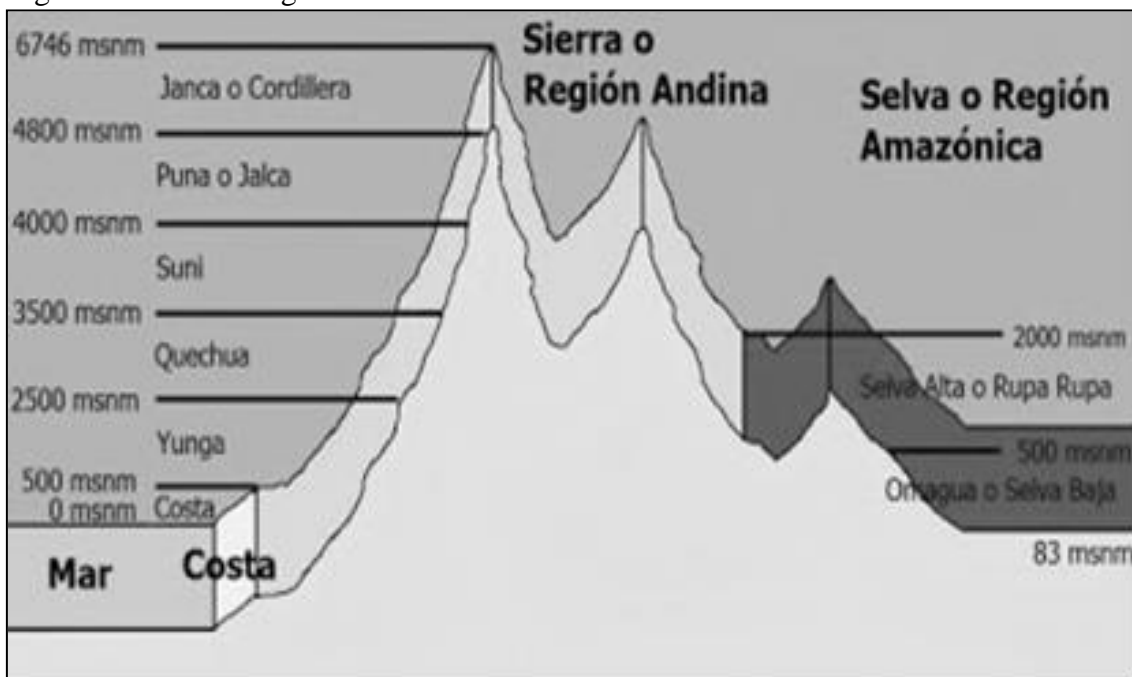


La clasificación de las tres regiones naturales de época colonial fue recogida y difundida en época republicana (Figura 3), aunque durante el siglo XIX se realizaron esfuerzos para mejorar el conocimiento sobre el territorio peruano, a pesar de exiguos, contribuyeron enormemente a su comprensión. Destaca la encomiable obra cartográfica y geográfica de Mariano Felipe Paz Soldán, quién en 1865 elaboró el primer mapa completo del Perú republicano con la demarcación de circunscripciones administrativas y otros datos interesantes como monumentos históricos, ciudades y representaciones alegóricas de la flora y fauna (Chaumeil, Delgado y Lomné, 2011) –obra premiada en la exposición universal de París de 1867–. Luego vendría el “*Atlas Geográfico del Perú*”, el primero en su género en el país, documento que junto al anterior fueron utilizados para la delimitación territorial del interior. También destaca la obra de Antonio Raimondi, que ha permitido conocer aspectos menos estudiados de la geografía peruana. A finales del siglo XIX, después de la guerra con Chile, en el gobierno de Andrés Avelino Cáceres se fundó la “*Sociedad Geográfica de Lima*” que tendría como objetivo estudiar el territorio y canalizar los esfuerzos de la investigación de la nimia intelectualidad nacional. Esta institución se convirtió en la precursora en canalizar la producción científica sobre diferentes especialidades de la cultura y sociedad, incluyendo una serie de trabajos geográficos. Sin embargo, mencionar que como disciplina académica esta no tuvo una tradición potente, en contraste con el resto de los países latinoamericanos que lograron su posicionamiento a través de una sólida tradición científica y amplia producción académica.

El siglo XX fue importante para los estudios de la geografía y el conocimiento de la realidad nacional, surgiendo debates en torno a la descentralización, el estudio fisiográfico del territorio y la promoción de los recursos naturales, con notable participación de investigadores como Emilio Romero, Dianderas y Pulgar Vidal, entre otros. Hasta 1939, la clasificación territorial del Perú en tres regiones naturales seguía teniendo vigencia en todos los documentos oficiales (leyes y reglamentos), como también en los textos de geografía, historia, literatura y economía, en las novelas, los libros de los viajeros, los artículos periodísticos y en general en todo género de publicaciones, que repetían la división de costa, sierra y montaña (Pulgar Vidal, 1987). En este contexto, el Geógrafo Pulgar Vidal (1938) publicó “*Geografía del Perú. Las ocho regiones naturales del Perú*”, identificando las regiones chala, yunga, quechua, suni, puna (o jalca), janca (o cordillera), rupa (selva alta), y omagua (selva baja),

clasificación que cambió y diversificó la concepción primigenia de identificar el territorio, añadiéndose luego el mar peruano (200 millas) y recientemente la Antártida. Como indica la Figura 4, el estudio del ecosistema exhibe una variedad de espacios naturales y abundante biodiversidad (MINAM, 2016:39)

Figura 4. Las ocho regiones naturales del Perú



Fuente: Pulgar Vidal (1987)

En 1985 el biogeógrafo Antonio Brack Egg planteó una nueva clasificación de las regiones del Perú en su obra “*Geografía del Perú*” identificando 11 ecorregiones, cada una con sus respectivas particularidades. La publicación contiene la caracterización de 9 ecorregiones terrestres o de ámbito continental: los bosques seco ecuatorial, tropical amazónico, tropical del pacífico, desierto costanero del pacífico, paramo, puna, sabana de palmeras, selva alta (yungas) y serranía esteparia, y dos ecorregiones en el ámbito marino: el mar frío de la corriente peruana (Humboldt) y el mar tropical (Figura 5). Esta diversidad geográfica es un aspecto que requiere consideración porque “el territorio peruano es una de las zonas más inestables del continente sudamericano, cuyas características geológicas, geomorfológicas, climatológicas y sísmicas facilitan el desarrollo de movimientos en masa (MM), que se constituyen en peligros naturales de ocurrencia cada vez más frecuente” (Obregón y Lara, 2013:50).

La aproximación al desarrollo histórico de la geografía peruana es también importante, porque acerca conceptos fundamentales que “pueden ser tomados como punto de partida para representar las características del país: la heterogeneidad en los ámbitos geográfico, ambiental, productivo, tecnológico y sociocultural” (Galarza, 2002:6). Aspectos fundamentales para el proceso de ordenamiento territorial (OT) y el desarrollo. Las características geográficas del país obligan a dimensionar una política de OT en función de las particularidades y las homogeneidades que presentan los territorios, donde el hombre interactúa con la naturaleza no necesariamente en armonía, sino a través de una ocupación antrópica con enormes impactos que generan desequilibrios territoriales.

Figura 5. Las ecorregiones



Fuente: (Brack, 1986)

### 3.1.2.- Contexto socioeconómico

En la época prehispánica las actividades socioeconómicas se basaban en el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales y el desarrollo de la agricultura con un avance tecnológico de gran nivel. En los andes se utilizaron andenerías y se experimentaron y adaptaron cultivos, en la costa se construyeron canales de riego y en

la selva se explotaron cultivos y también las actividades de caza y recolección. En esta época la planificación se caracterizaba por el respeto y el culto a una naturaleza estructurada y dinamizada por los principios de control de pisos ecológicos y articulación de los espacios construidos a través de un sistema vial de caminos cuyo eje fue el *Qhapaq Ñan*. Durante la época colonial las actividades agrícolas dejaron de primar y se prefirió la minería, dado que los metales eran mejor valorados por los españoles. Gran parte de las actividades coloniales giraron alrededor del dinamismo minero, iniciándose las grandes explotaciones de plata en Potosí y mercurio en Huancavelica. En la época Republicana no hubo grandes cambios y la ciudad de Lima se mantuvo como el núcleo del poder político y económico. Este centralismo se acrecentó incluso en desmedro de las elites periféricas, afectando las vinculaciones con el resto de las ciudades importantes del sur, como Arequipa y Cusco, donde se asentaba una importante elite vinculada a la agricultura. El siglo XX ha significado una etapa de profundas transformaciones en la historia económica del Perú. Las innovaciones tecnológicas han impactado las actividades tradicionales, pero a su vez han mejorado la conectividad y las comunicaciones. En la costa se consolidó la inversión orientada a la irrigación de valles, convirtiéndolos en importantes áreas productoras de agroindustria exportadora (espárragos, pimiento piquillo, uvas, caña de azúcar, entre otros) (MINAM, 2016b).

En el siglo XXI la economía peruana ha vuelto la mirada hacia los Andes. Hace tres décadas, la región andina estaba convertida en tierras inhóspitas, estériles, que no ofrecían mayores oportunidades a sus pobladores, sin embargo, las grandes inversiones en concesiones mineras dedicadas a actividades extractivas la han convertido en un enclave económico importante. La misma situación ocurre en la Amazonia, donde se han concesionado para la extracción de recursos naturales a pesar de la falta de vías de conectividad. El boom de la minería se ha posicionado en gran parte del territorio andino a raíz de los altos precios que alcanzan los metales en el mercado internacional, lo que ha llevado a que las empresas extractivas iniciasen una demanda de espacios con presencia de minerales, para el año 2012 se había concesionado el 20.72% del territorio nacional (GPC, 2014:7). Surgiendo la lotificación del territorio, situación que genera grandes presiones en los territorios en el marco de un modelo de desarrollo primario exportador. En resumen, si diferenciamos tres grandes territorios podemos señalar que son los andes donde se concentran las inversiones mineras, mientras que la selva se

encuentra postergada y la costa colapsada por problemas ambientales. A pesar de las grandes inversiones extractivas del siglo XXI y de que actualmente Perú es una de las economías con menores tasas de inflación en el ámbito latinoamericano, existen varios indicadores que son necesarios considerar, como el índice de desarrollo humano que se sitúa en los 0.73 puntos y un alto índice de pobreza que alcanza los 21.77 puntos (con un ingreso per cápita de 6.661 dólares), dentro del cual 1.9 millones de peruanos se sitúan en la franja de la extrema pobreza (PNUD, 2017).

### **3.1.3.- Contexto demográfico**

En lo sociodemográfico, a largo del siglo XX el Perú cambió con rapidez que en los siglos anteriores. Hasta la década del 50, la población se concentraba en las zonas andinas donde la actividad económica era extensa, aprovechándose sosteniblemente los recursos disponibles por medio de la aplicación de tecnologías tradicionales como las andenerías agrícolas en laderas, que permitían la optimización del control vertical del espacio y los pisos ecológicos. Es importante determinar la situación demográfica del país para efectos de planificación, tomando en cuenta, que la tendencia indica que se incrementará la población en el área urbana. Actualmente, la densidad poblacional del Perú es de 22 habitantes por km<sup>2</sup>. La tasa de crecimiento poblacional fluctúa en 1.6% anual y el año 2012 la población peruana alcanzaba los 30.3 millones de habitantes (PNUD-Perú, 2017). La proyección poblacional para el año 2018 era de aproximadamente 33.216.184 habitantes, con una esperanza de vida de 75.2 años, una tasa del crecimiento poblacional de 1.1 y una mortalidad infantil de 16.4 niños por cada 1000 nacidos vivos (INEI, 2018). El creciente éxodo rural de la segunda mitad del siglo XX ha generado desequilibrios territoriales con el incremento de la población en la costa, acrecentando las ciudades y con ello los problemas sociales de vivienda y acceso a los servicios básicos (MINAM, 2016), también han surgido asentamientos ilegales (invasiones, ocupaciones graduales, alquileres subestándar) en los arenales de la periferia urbana (Villa el Salvador) o quebradas y estribaciones andinas (Villa María del Triunfo) (Obregón y Lara, 2013).

La situación sociodemográfica actual es preocupante debido a la excesiva centralización del aparato estatal en Lima, donde se concentra la tercera parte de la población nacional, convirtiendo a la ciudad capital en una “megalópolis” extendida desde los arenales hasta las estribaciones de los Andes. En la región andina y amazónica la migración en los

últimos años es relativa y la población se traslada en búsqueda de oportunidades que el medio rural no brinda a sus habitantes dada la escasa presencia del Estado. Esta migración ya no sucede desde el entorno rural a la gran ciudad, sino que se enfoca hacia las ciudades intermedias, que han adquirido nuevas dinámicas migratorias repitiendo los mismos problemas de informalidad y caos por la ausencia de mecanismos de planificación y regulación, permitiéndose el asentamiento en lugares de riesgo o zonas difíciles de dotar con servicios básicos (GPC, 2014). Como resultado las lluvias arrasan pueblos y viviendas, dinámica que se repite año a año hasta convertirse en una situación normal, sin que se observe una preocupación estatal por planificar la ocupación. En cuanto a la diversidad cultural, según el Ministerio del Ambiente (2016), el Perú, es un país heterogéneo, pluricultural y multiétnico, con 55 pueblos indígenas (51 pueblos amazónicos y 4 andinos) y 47 lenguas indígenas agrupadas en 19 familias lingüísticas. Estos son aspectos que requieren ser considerados en las políticas de ordenamiento territorial, ya que, otra de las consecuencias de la concentración urbana es la pérdida de los idiomas nativos, teniendo en cuenta que el 83% de las personas mayores de 5 años sólo hablan castellano.

### **3.2.- El Proceso Histórico de la Organización Territorial**

Para el proceso de OT son importantes las cuestiones político-administrativas de los territorios, teniendo en cuenta, que las administraciones finalmente gestionan el territorio y lo que hay dentro de ellos. En la actualidad son escasos los estudios específicamente de la organización territorial. Este estudio es un intento de aproximarse a los aspectos más relevantes de la historia nacional, abordando la gestión territorial desde la perspectiva de la geopolítica interna que toma en cuenta la función de los gobiernos subnacionales y sus características en torno a la organización territorial y la gestión de la misma.

Organización proviene del francés “organisation” que significa: acción y efecto de organizar y organizarse; disposición de los órganos de la vida, o manera de estar organizado el cuerpo animal o vegetal; asociación de personas regulada por un conjunto de normas en función de determinados fines/ disposición, arreglo, orden (RAE, 2018). Para Labasse (1973:23) la “organización del espacio se enfrenta en sus realizaciones con tanta confusión al colmo de la definición de su objeto. Algunos tienden a identificarla con el urbanismo, presentando abusivamente como una disciplina de



ocupación del terreno. Incluso limitando el examen a los problemas concernientes a la morfología de las ciudades, resalta con toda claridad que este no es más que una de las técnicas corrientes de la ordenación”. En cambio, para Capel (2016:7), en el siglo XVII, “la cuestión de la organización territorial se relaciona fuertemente con la organización administrativa”. De acuerdo a la normativa del Estado peruano se utiliza la organización territorial como un concepto de reciente acuñación que significa: “conjunto de lineamientos técnicos y normativos orientados a la adecuación de las circunscripciones territoriales, a la dinámica de los procesos políticos, económicos, sociales y físico ambientales” (Ley N°27795-MINAM, 2005:167). Por otra parte, para la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial es una forma de “garantizar la planeación y participación decisoria de los entes territoriales en el desarrollo de sus regiones, auto sostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales, por lo que se promoverán mecanismos asociativos que privilegien la optimización del gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento” (DNTDT, 2016:84). El proceso de organización territorial nació a raíz de los innumerables conflictos territoriales derivados de la falta de definición de límites regionales, provinciales y distritales, carencias que desembocaron en conflictos sociales complejos. Las controversias territoriales surgieron a raíz de las “diferencias en la interpretación de la localización y ubicación exacta de los límites político-administrativos de un territorio por falta o imprecisión en la descripción de entidades geográficas, referencias físicas y/o leyes de creación que permitan su cartointerpretación (representación en la Carta Nacional)” (D.S. N°084-2013-PCM, 2013), aspecto que no se ha resuelto hasta la fecha, continuando los conflictos territoriales.

El proceso de organización territorial en el Perú se ha implementado en la última década para mejorar la gestión del territorio a partir de una adecuada demarcación territorial y se entiende por demarcación acción y efecto de demarcar, terreno demarcado y en las divisiones territoriales, parte comprendida en cada jurisdicción (RAE). Para la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la demarcación territorial “es el proceso técnico geográfico mediante el cual se organiza el territorio a partir de la definición y delimitación de las circunscripciones político-administrativas a nivel nacional” (Ley N° 27867, 2003), mientras para Muqui (2010:2), “Es la política del Estado, que permite una apropiada organización política-administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, proponiendo

un nivel de vida adecuado de la población y la conservación del ambiente”. Como sugirió el CEMAT (1983) “lograr una mejor concepción general de la utilización y de la organización del espacio, del reparto de las actividades, de la protección del medio ambiente y de la mejora de la calidad de vida”, son aspectos que a la larga ayudarían a gestionar adecuadamente un territorio.

La Geopolítica proviene de la conjugación de dos palabras “geo” y “política” que significa perteneciente o relativo a la geopolítica, relacionado con el punto de vista geográfico y político de una región y con el estudio de los condicionamientos geográficos de la política (RAE). Detrás de la definición de los límites y las acciones de la demarcación territorial que ha emprendido el Estado peruano, está la geopolítica interna. Según Glave (2009:125), la acción de la geopolítica es “para determinar las demarcaciones político administrativas: a través de áreas que deberán tener homogeneidad y cohesión funcional, a través de la conformación de las relaciones socioeconómicas internas de la población”. En cambio, para Romero, Vásquez y Ordenes (2003:1) son “instrumentos de acción política (geopolítica más claramente), considerando la organización de los espacios geoeconómicos, geosociales y geoculturales, así como la existencia de diversos tipos de organización político-administrativa de los espacios continentales, nacionales, regionales y locales”. Por otro lado, para Medina (2014:43) el ámbito adecuado para la “planificación del desarrollo son los Estados y los municipios, ya que desde una visión geopolítica la planificación territorial debe concebirse en la ordenación y estructuración de las partes al todo, es decir desde lo micro del espacio geográfico hasta lo macro”.

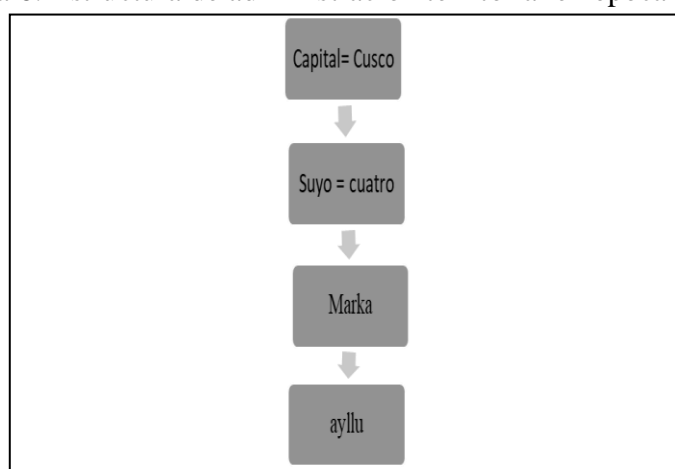
Los conceptos mencionados se entremezclan en el contexto peruano y el OT en ningún caso se refiere a la demarcación u organización, aunque en la práctica es lo primero que requiere. Para Chiarella (2011) es importante la consideración de los estudios de integración que tomen en cuenta la perspectiva de la organización político-territorial en el ámbito sudamericano, centrando el desarrollo en la ocupación, la valoración y la articulación de los espacios. La geopolítica será una nueva modalidad que articule los procesos de ocupación del uso del territorio, localización de las actividades económicas e infraestructuras de equipamiento sobre la base de un manejo ambiental adecuado. En consiguiente, el plan de ordenamiento tiene que vincular aspectos ecológico-ambientales, socioculturales, económicos y la geopolítica territorial con una estrategia

económico social a largo plazo (Medina, 2014). A continuación, se analiza el proceso histórico de la organización territorial en el Perú y sus características.

### 3.2.1.- Época de los incas.

La estructura político administrativo del Perú tiene reminiscencias del pasado. Algunos límites coloniales se impusieron y otros se forjaron sobre el dominio de los territorios de la época Inca, y actualmente subsisten en virtud de la titulación de las tierras en las primeras décadas de la colonia.

Figura 6. Estructura de administración territorial en época inca



*Fuente: elaboración propia*

### 3.2.2.- Época colonial

Durante la época colonial la administración hispana cambió radicalmente la noción de gestión territorial y según La Torre y Comeca (2010:114) la “demarcación territorial actual se origina en la época de la conquista y colonia”. En este período se impusieron nuevos criterios en la administración del territorio, que se subdividió en función de intereses económicos, fiscales, militares y religiosos, con variaciones internas en distintos momentos. A nivel político la división se hizo en repartimientos, encomiendas y provincias, mientras que a nivel religioso los territorios se dividieron en curatos, doctrinas y obispados. Según Bacacorzo (1993), en 1569 surgió otra división con la implantación de los corregimientos y los partidos como subunidades político-administrativas, mientras que se mantuvo en forma paralela la subdivisión religiosa-administrativa. Con la revolución de Túpac Amaru (1780) se reformuló esta división compleja y confusa, estableciéndose las intendencias y subdelegaciones a partir de 1784 (Figura 7).

Figura 7. División territorial durante la Colonia



Fuente: elaboración propia

### 3.2.3.- Época republicana. El siglo XIX.

Después de la independencia y durante la época de la formación del Estado peruano, San Martín estableció un nuevo ordenamiento político-administrativo acorde al modelo republicano de la época: “la idea de establecer una división político-administrativa moderna fue de carácter foráneo, ya que su origen lo encontramos en la división departamental realizada por Francia en la Revolución de 1789, fenómeno que dio un sustento ideológico republicano e igualitario a la organización del espacio” Sanhueza (2008:447). El caso peruano no ha experimentado mayores cambios con respecto a la época colonial, aparte de su nombre, estableciéndose una nueva forma de organizar el territorio, supuestamente moderna, sobre la anterior. En definitiva, del pasado colonial se trataron de cambiar algunos aspectos, sin embargo, otros se mantuvieron incluso hasta el siglo XX.

En el caso de Francia, primaron dos aspectos al momento de realizar la organización del territorio: la “proyección de un espacio idealmente concebido, con fines políticos y de administración pública, de modo que los proyectos de división respondieron a una voluntad de acción política en donde el objeto era el territorio” (Sanhueza, 2008:549), así como el hecho de que la “búsqueda de un espacio administrativo ideal, se confrontó con un orden preexistente, histórico y geográfico, por lo cual confluyeron dos

problemáticas que, si bien son antagónicas, se intentó complementarlas entre sí para lograr un ordenamiento territorial que se adaptara a un espacio real, natural, caracterizado por las particularidades del medio geográfico” (Sanhueza, 2008:447). En el Perú en cambio, estos elementos no fueron las principales motivaciones para la organización territorial. La división del espacio se realizó en áreas político-administrativas que también respondía a circunscripciones electorales, por lo que, la organización del territorio garantizaba la representación proporcional e igualitaria de la nación (Sanhueza, 2008). La constitución de Cádiz “La Pepa” de 1812 en su artículo 11° señalaba una división más conveniente del territorio español, y en virtud de ella, el Real Decreto del 31 de enero, expresaba que “en lo tocante a las provincias de ultramar, se formen unas juntas encargadas de formar un plan de división política del territorio” (Córdova, 1994:36). Sin embargo, esta disposición no se habría cumplido cuando San Martín llegó al Perú, porque en 1821 el General “cambió la denominación de intendencias, partidos o subdelegaciones y parroquias en lo que se conoce en la actualidad como departamentos, provincias y distritos. Las leyes de creación de distritos, provincias y departamentos son muy generales, no definen límites, en el texto de la ley menos existe una expresión cartográfica; más bien responden a ambiciones religiosas, recaudación de tributos, aspiraciones electoreras y políticas” (La Torre y Comeca, 2010:114). No obstante, esta forma de gestionar el territorio se concretó recién con la consolidación de la independencia del país después de la capitulación de Ayacucho, al establecerse el gobierno de la naciente república. Posteriormente se sucedieron una serie de acciones respecto a la ocupación del territorio y a la administración del mismo, adaptándose “al modelo francés en la intención de mostrar cambio respecto al régimen colonial, así las antiguas intendencias fueran llamadas departamentos; los partidos se constituyeran en provincias y sobre la base de las parroquias se delimitó los distritos” (Cente y La Torre, 2003).

Al inicio de la República el centralismo pudo haber estado mejor controlado que en la actualidad. Los departamentos fueron creados en el contexto de una participación política realizada por representación provincial y bajo influencia francesa, a pesar de esta organización territorial, las provincias siguieron estando activas en todos los aspectos. No es casualidad que la mayor parte de los conflictos militares tuvieran éxito o fracaso en función del apoyo de las provincias, que les permitían sostener la logística y el personal en el tiempo, durante los conflictos de insurrección. La organización

administrativa territorial establecida por San Martín, convirtió las intendencias en departamentos, los corregimientos en provincias y los curatos o doctrinas en distritos, proceso que sólo significó un cambio de nombres, en la práctica siguió teniendo las mismas características y problemas de la época colonial. En 1825, Bolívar creó políticamente las provincias del Perú, sin definir los límites territoriales y las capitales de la época colonial se mantuvieron como capitales provinciales. Nuevamente se realizó una demarcación sobre criterios coloniales, que tenían características complejas debido a que se basaban en administraciones políticas, militares, eclesiásticas y fiscales paralelas. Esto provocó que los conflictos se mantuvieran vigentes y que recién en la actualidad se esté intentando resolver. Los acontecimientos más importantes relacionados con la demarcación territorial durante el siglo XIX en el Perú se detallan en el cuadro N° 1.

Cuadro 1. Acontecimientos importantes en la política territorial del Perú

AÑO	ACONTECIMIENTO
1812	Constitución “La Pepa”. El Artículo 11° señala la “ <i>división más conveniente del territorio español</i> ”, reconocida por el rey Fernando VII.
1821	<b>31 de enero.</b> En virtud de la Constitución se expide en Real Decreto que “ <i>se formen juntas encargadas de formar un plan de división política del territorio</i> ”. No se cumplió por la Independencia.
	<b>12 de febrero.</b> San Martín establece un Reglamento de Organización del Estado.
	<b>3 de agosto.</b> San Martín decreta la nueva organización del Estado con el título de Protector.
	<b>2 de diciembre.</b> Reglamento de las primeras elecciones municipales.
1822	<b>26 de abril.</b> Reglamento de Diputados (11 Departamentos).
1823	La primera Constitución otorga al Congreso la fijación de los límites de la República y se divide el país en Departamentos, Provincias, Distritos y Parroquias.
1825	<b>21 de junio.</b> Se convoca al Congreso General de la República y a las representaciones de los diputados por Provincia. Es el momento en que nacieron muchas de las provincias del país.
1826	La segunda Constitución cambia la denominación de Distritos en Cantones.
1828	La tercera Constitución anula los Cantones y se retorna a la denominación de Distritos. A partir de esta fecha se mantiene la actual organización.
	<b>19 de mayo.</b> Ley Reglamentaria de Juntas Departamentales.
	<b>18 de junio.</b> Primera Ley Reglamentaria de las Municipalidades.
1831	<b>3 de setiembre.</b> El Congreso aprueba la ley que evita las controversias por límites territoriales.
1834	<b>29 de agosto.</b> Primera ley orgánica de elecciones para las autoridades y al igual que la ley de 1825 inserta una relación de Departamentos, Provincias y Parroquias que sirven para como punto de partida.
1847	<b>18 de diciembre.</b> El Congreso aprueba el Reglamento para la de concesión de villas y ciudades. Es la primera ley para categorizar los centros urbanos.
1849	<b>5 de diciembre.</b> Se dicta la Ley para la Organización Territorial tomando en cuenta la necesidad de establecer la demarcación territorial de la Republica.
1856	La Sexta Constitución reconoce la división territorial y agrega la Provincial Litoral.

	<b>1 de diciembre.</b> Se aprueba la primera Ley Orgánica de Municipalidades que dispone todas las capitales distritales del país.
	<b>4 de diciembre.</b> Se aprueba la ley que organiza los Ministerios del Estado y se asignan las funciones de demarcación territorial.
<b>1857</b>	<b>2 de enero.</b> Se aprueba la ley que establece Municipalidades en 693 distritos distribuidos en 70 provincias y 11 departamentos. La ley incide en el nacimiento de la mayoría de los distritos del país y el solo hecho de aparecer en la lista significaba su reconocimiento.
	<b>17 de enero.</b> El mariscal Castilla aprueba la Ley de Organización Interior de la Republica que la divide en Departamentos, Provincias Litorales y Distritos.
<b>1861</b>	<b>9 de mayo.</b> Se aprueba la nueva Ley Orgánica de Municipalidades.
<b>1867</b>	La Octava Constitución del país elimina las Provincias Litorales, manteniéndose durante medio siglo.
<b>1873</b>	<b>9 de abril.</b> Se aprueba una nueva Ley Orgánica de Municipalidades y establece un Concejo para cada nivel administrativo (departamental, provincial y distrital).
<b>1874</b>	Se publica la “ <i>Demarcación Política del Perú</i> ” de Agustín de la Rosa Toro.
<b>1877</b>	<b>28 de febrero.</b> Se forma la comisión para el proyecto de división territorial de la república y la elaboración de un cuadro de pueblos, aldeas, caseríos y fundos rústicos en los distritos.
	Se publica la obra de Mariano Felipe Paz Soldán, el “ <i>Diccionario Estadístico Geográfico del Perú</i> ”, obra muy importante para su tiempo.
<b>1888</b>	<b>22 de febrero.</b> El Mariscal Cáceres crea “ <i>La Sociedad Geográfica de Lima</i> ”.
<b>1892</b>	<b>14 de febrero.</b> Se promulga la nueva Ley de Municipalidades, que elimina los Concejos y establece en su lugar las Juntas Departamentales.
<b>1894</b>	<b>18 de octubre.</b> Se aprueba la Ley para Categorizaciones, mejorando a su antecesora de 1847. En esta ley se especifican los requisitos para establecer una villa o ciudad
<b>1895</b>	<b>28 de diciembre.</b> Se aprueba la ley para rectificar la demarcación territorial y se la encomienda a la Sociedad Geográfica de Lima. Sus resultados no fueron aprobados.

Fuente: Elaboración propia a partir de Suel (2008:15-26), Ccente y La Torre, (2003) y Tarazona (1946).

*Reconocimiento de las provincias.* José de San Martín dispuso un cambio de denominación manteniendo la estructura anterior, que en la práctica no tuvo impacto. El 21 de junio de 1825 fue aprobado por Bolívar, —como Dictador—, un Decreto Ley en el que se convocaban elecciones constituyentes para marzo de 1826. La ley incluyó una lista de representantes al Congreso Nacional por territorios, sin embargo, las elecciones no se llevaron a cabo y que tampoco se celebró la Constituyente, en la práctica esta ley se tradujo en un reconocimiento de las primeras provincias del Perú. Este reconocimiento se mantuvo vigente en forma institucional, como una forma de representatividad política sin que implicara un territorio definido, indefinición que aún no ha sido superada, generando conflictos territoriales. Después del reconocimiento provincial ocurrieron una serie de cambios creándose nuevas provincias y distritos, que en algunos casos significaron desmembramientos o categorizaciones, en su mayoría, obedecieron a intereses políticos, geopolíticos, administrativos y fiscales.

Durante el gobierno de Ramón Castilla (1845) se adoptaron una serie de medidas para la consolidación de la presencia del Estado en la región amazónica, que estuvo motivada por razones geopolíticas, para avanzar la frontera interna y defender la frontera externa; por cuestiones ideológico-culturales, con el objetivo de hacer reducciones indígenas e “incorporarlas” a la civilización; y por intereses económicos, para la explotación de los recursos disponibles en la Amazonia (MINAM, 2016:238). En 1849, Castilla promovió una ley para concretar las demarcaciones, debiendo realizarse levantamientos topográficos y cartas nacionales con el objeto de lograr un nuevo ordenamiento territorial. Esta tarea fue realizada por Mariano Paz Soldán, quién se convirtió en el artífice de la demarcación territorial del siglo XIX, caracterizada por la delimitación de departamentos, provincias y ciudades, y la definición de los límites fronterizos del país con Ecuador y Bolivia (Chaumeil et al., 2011).

*Reconocimiento de los distritos.* Adjunta a la ley electoral del año 1857, el Mariscal Ramón Castilla Marquesado dictó una norma electoral para las elecciones municipales del país y como anexo insertó una relación de pueblos y villas. El hecho de aparecer en la lista adjunta significaba que había sido reconocido como distrito, consecuentemente, elegía a sus autoridades municipales. Esta norma representó el reconocimiento taxativo de los distritos del país, sin embargo, este acontecimiento sólo fue de carácter institucional sin que incorporase una jurisdicción territorial y, menos aún, fijase límites territoriales diferentes a los que tenían las comunidades campesinas existente desde época colonial. La ley de Castilla Marquesado también representó el nacimiento de lo urbano en el sistema territorial peruano, se consideró en esta categoría a las capitales distritales y provinciales, contrariamente, esta caracterización es discutible desde la perspectiva demográfica. Después de la Guerra con Chile, en 1888 se creó la Sociedad Geográfica de Lima dependiente del Ministerio de la Relaciones Exteriores, una de las instituciones de importante papel en los estudios geográficos del Perú y que según Velasco (2013:110), “promovió las exploraciones naturalistas, la explotación de los recursos naturales, así como la demarcación interior y exterior del territorio”.

### **3.2.4.- Época republicana. El siglo XX.**

A lo largo de la historia del siglo XX, a nivel administrativo se han sucedido diversas normas e iniciativas administrativas, el establecimiento de las instancias regionales con facultades legislativas, planteados por el gobierno de Leguía. Arnao (2010) explica



sobre algunos aspectos de la descentralización y la gestión territorial, ligados a las políticas territoriales. En los primeros años del siglo XX se delimitaron las fronteras con los países vecinos, conjuntamente que se produjo un álgido debate entre las ideas federalistas y centralistas. Después de la caída de Augusto Leguía, en 1933 se dotó al país de una nueva Constitución, creándose los Concejos Departamentales y estos se dotaron de algunas competencias, pero tenían escasa capacidad de maniobra para legislar ni autonomía económica, a pesar, que la Constitución lo estipulaba. La serie de acontecimientos relacionados con la gestión y organización territorial ocurridos en el siglo XX, se indican en el cuadro N° 2.

Cuadro 2. Acontecimientos relacionados con la gestión del territorio

AÑO	ACONTECIMIENTO
1920	La Novena Constitución retornó las provincias litorales y estableció 3 Congresos Regionales: norte, centro y sur.
	<b>19 de junio.</b> El Congreso Regional del Sur promulgó la Ley Regional 403, prohibiendo a los miembros del clero ser elegidos para alcaldes. El Congreso Regional del Norte imitó esta resolución en 1929.
1924	<b>11 de febrero.</b> Se formó nuevamente la comisión y encomendándose a la Sociedad Geográfica de Lima el proyecto de demarcación territorial. Esta institución realizó el encargo, pero no se ejecutó por falta de recursos.
1925	<b>28 de agosto.</b> Se dictó una Resolución Suprema que dispuso abrir la Sección de Comunidades Indígenas del Ministerio de Fomento y el Registro Oficial de Comunidades.
1933	La Décima Constitución definió dos provincias litorales y los requisitos para la creación de Departamentos. Esta Constitución se mantuvo hasta 1979.
	<b>28 de setiembre.</b> Se aprobó la Ley 7809 sobre descentralización administrativa, que es considerado el primer antecedente legal de los actuales gobiernos regionales.
1938	<b>24 de junio.</b> Se aprobó un D.S. para tramitar los expedientes de reconocimiento de las comunidades indígenas y proponer la organización de su régimen legal.
1946	<b>23 de abril.</b> Se aprobó la Ley 10553, declarándose de interés nacional el otorgamiento de un Estatuto de Demarcación Territorial. Se volvió a formar una comisión para la demarcación.
	<b>24 de mayo.</b> Se aprobó el Reglamento para la ley anterior, que fue elaborada por la Sociedad Geográfica de Lima.
1955	<b>3 de mayo.</b> Se aprobó la Ley 12301, que elevó a la categoría de pueblos a todas las capitales distritales ya fuera que tuviesen o no caseríos.
1971	<b>22 de junio.</b> Por el DL 18896 se creó SINAMOS, que se convertiría en el vehículo de la movilización social y de presencia del Estado en el medio rural.
1978	<b>14 de febrero.</b> El DL 22088 inicia la desactivación de SINAMOS. Algunas funciones pasan a formar parte de organismos de desarrollo regional y comités departamentales de desarrollo.
	<b>20 de junio.</b> Por el DL 2213 se creó ORDESO (Organismo Regional de Desarrollo del Sur Oriente), con sede en Cusco, abarcando las regiones del Cusco, Apurímac y Madre de Dios.
1979	La Onceava Constitución eliminó las provincias litorales, introduciendo una organización territorial que considera a la región como unidad geoeconómica, histórica, económica y cultural. Se estableció además una Asamblea Regional con un presidente.
1981	<b>15 de diciembre.</b> Se aprobó la Ley 23339 de las Corporaciones Departamentales. Su

	autoridad es el presidente y se instauran leyes de Concejos de desarrollo provincial, distrital y comunal.
	<b>17 de diciembre.</b> El D.S. 053-81-PCM encomienda al INP la coordinación y elaboración de los estudios técnicos.
<b>1982</b>	<b>16 de junio.</b> El INP presentó el Estatuto de Demarcación Territorial, aprobado por el D.S. 041-82-PCM como “ <i>Normas técnicas y de procedimientos sobre asuntos de demarcación territorial</i> ”, documento basado en el planteamiento de la SGL. Fue el primer estatuto aprobado en la vida republicana.
<b>1984</b>	<b>8 de junio.</b> Se decretó la Ley 23853 o Ley Orgánica de Municipalidades, a partir de la cual estas fueron reglamentadas.
	<b>20 de junio.</b> Se aprobó la Ley 23878 o Plan Nacional de Regionalización constituyéndose como un plan fijo para 12 regiones.
<b>1987</b>	<b>19 de marzo.</b> Se aprobó la Ley 24650 o Ley de Bases de Regionalización, como un primer intento de regionalizar.
	<b>13 de abril.</b> Se aprobó el Decreto Ley 24657, con la promulgación de la Ley sobre Deslinde y la Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas.
<b>1988</b>	<b>1 de marzo.</b> La promulgación de la Ley 24793 permitió la creación de la región Grau, conformada por Piura y Tumbes.
	<b>28 de junio.</b> La Ley 24793 reguló el procedimiento que la población pudiese promulgarse con respecto a la demarcación territorial.
<b>1989</b>	<b>19 de enero.</b> La Ley 24985 creó la región Inca integrada por Cusco, Apurímac y Madre de Dios.
<b>1990</b>	<b>6 de febrero.</b> La Ley 25197 creó la región de Libertadores Wari, formada por Ica, Huancavelica y Ayacucho.
	<b>8 de mayo.</b> Teniendo como antecedente la Ley de Bases de la Regionalización, el INP hizo una reformulación y según el D.S. 90-PCM se aprobaron Normas Técnicas sobre Asuntos de Demarcación Territorial.
	<b>31 de diciembre.</b> Mediante la Ley 25294 se convocó a un referéndum para decidir si el departamento de San Martín seguiría perteneciendo a la región San Martín-La Libertad (Ley 24986). Se creó la región San Martín, completando 12 regiones.
<b>1992</b>	<b>5 de abril.</b> Se desactivó el Congreso y los Gobiernos Regionales.
	<b>11 de abril.</b> Se aprobó la Ley 25432 que norma transitoriamente la organización y funciones de los gobiernos regionales. Se constituyó el CTRA.
<b>1993</b>	Última constitución, que estableció la organización en departamentos, provincias y distritos.
<b>1994</b>	<b>11 de abril.</b> Desactivado el INP, se publicó el D.S. 30-94-PCM y se adecuó el D.S. 044-90-PCM, siendo el PCM el encargado de la demarcación territorial.
	<b>3 de junio.</b> Se aprobó el ROF de la PCM, estableciéndose como el responsable de la demarcación territorial.
<b>1998</b>	<b>2 de febrero.</b> Se promulgó la Ley 26922 que establece la descentralización y el CTR en cada departamento.
<b>2000</b>	<b>15 de febrero.</b> Se aprobó un nuevo ROF de la PCM, derogándose el anterior por medio del D.S. 004-2000-PCM. Para asuntos de demarcación territorial se creó la Dirección General de Demarcación Territorial.

Fuente: Elaboración propia a partir de Suel (2008:15-26), Ccente y La Torre (2003) y Tarazona (1946).

*Las comunidades campesinas.* La mayoría de los actuales distritos están conformados por comunidades campesinas, siendo estas las primeras jurisdicciones reconocidas con límites territoriales, aspecto muchas veces ignorado. Algunas de ellas datan las reducciones de 1571, y de los acuerdos de reconocimiento de 1592, para el caso de las comunidades del Cusco. Durante el siglo XVII se realizaron las revisitas de Fray

Domingo de Cabrera Lartaún en 1656, que tuvieron vigencia hasta el siglo XX, siendo este título colonial como el documento probatorio para el reconocimiento oficial de las comunidades indígenas por el Estado peruano, en el oncenio de Leguía (1919-1930) y en adelante. Este proceso se inició con la promulgación de la Resolución Suprema del 28 de agosto de 1925, mediante la cual se dispuso la apertura de un Registro Oficial de Comunidades Indígenas en la República, previo cumplimiento de una serie de requisitos. El Estado reconocía a las comunidades indígenas mediante la constatación del título colonial, este no constituía un reconocimiento territorial, sólomente institucional, situación que desembocó en conflictos territoriales durante los siglos XX y XXI, protagonizados por las comunidades, distritos, provincias e incluso regiones.

En la década 50` la cuestión territorial fue importante para el Estado peruano, creándose instituciones de planificación urbana. Según Arnao (2010), los cambios producidos en esta etapa se debieron al “*patrón de desarrollo capitalista*” ya que surgieron centros de producción en las ciudades de la costa en desmedro de los de la sierra, a más de la aparición de las migraciones y desigualdades. El Estado tuvo una reacción tardía ante los problemas, intentándose descentralizar y ensayar nuevas demarcaciones territoriales geopolíticas, pero todo fracasó por diversas razones. Este también es el periodo de las primeras intervenciones relacionadas con la demarcación y el OT, porque en esta época surgieron estudios sectoriales sobre recursos naturales desarrollados por ONERN, la zonificación de suelos, la creación de áreas protegidas, y la elaboración de mapas de capacidad de suelos, ecológicos y otros (Chirinos, Passuni y Rischmöller, 2015). Por otro lado, todas estas intervenciones se caracterizaron por ser eminentemente técnicas.

En la década 60` se experimentaron variaciones con la creación del Instituto Nacional de Planificación, a pesar de los cambios en los regímenes de gobierno y la dinámica establecida continuó durante varias décadas. La planificación se convirtió en el instrumento para el desarrollo económico, aunque su incidencia fue menor a lo esperado por el carácter indicativo de su existencia; buenas intenciones, pero pocas concreciones. Esta institución también planteó algunos proyectos y planes de descentralización que sin embargo tampoco llegaron a concretarse.

En la década 70`, durante el gobierno militar de Velasco se realizaron reformas profundas en el aparato estatal, se cambió la denominación de Comunidad Indígena a

Comunidad Campesina y se incrementó el número de comunidades, ya que muchas de ellas fueron fundadas sobre propiedades expropiadas o reivindicadas. Se fortaleció el Instituto Nacional de Planificación y se intentó la descentralización desde diversas perspectivas geográficas, económicas y políticas, pero no llegaron a lograrse los objetivos planteados. La reforma de Velasco trastocó el sistema de OT peruano establecido hasta el momento, constituyéndose como un mecanismo de cambios en la gestión del territorio. A través de la Reforma Agraria se transfirió la propiedad privada a colectivos, lo que permitió el surgimiento de nuevas comunidades o distritos. También en este periodo se crearon nuevas instituciones como SINAMOS, ORDES, ENCI y otras que por primera vez llegaron a los pueblos más recónditos del país.

En la década del 80, particularmente en 1987, con la creación del “Programa Especial de Titulación de Tierras” (PETT) durante el gobierno de Alan García, se inició el saneamiento físico y legal de los territorios comunales, conduciendo a la titulación de los mismos y a la determinación de los linderos, límites de los actuales distritos, provincias y regiones. Por otro lado, la reorganización del territorio por la demarcación territorial político-administrativa giraba en torno a dos propuestas: reducir el número de regiones a 12 y mantener los departamentos. Alan García intentó formar regiones en base a los preceptos de la Constitución de 1979, constituyéndose en 1990 los gobiernos regionales según una primera propuesta de 12 regiones por medio de la fusión de departamentos. Sin embargo, esta proposición fue socialmente obstaculizada porque los departamentos de Ayacucho y Huancavelica tenían problemas para fusionarse entre ellos debido al clima de violencia política y pobreza (Contreras, 2002:27-28). En esta década, el interés del Estado por la descentralización se intensificó, involucrando la participación de la sociedad civil, en particular de académicos ligados a instituciones como el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), el Centro Peruano de Estudios para el Desarrollo Regional (CER), el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO) y el Instituto Nacional de Planificación (INP), respectivamente. En 1984 se aprobó la Ley N° 23879, denominada “*Plan Nacional de Regionalización*”, cuyo proceso culminó con la desactivación del sistema de planificación en 1992, durante el gobierno de Alberto Fujimori (Arnao, 2010).

### 3.2.5.- Época republicana. El siglo XXI.

La reciente aprobación de la ley N° 27795 es importante porque implementa los mecanismos de delimitación territorial, arbitraje territorial y los acuerdos de límites entre los gobiernos regionales y locales con el objetivo de “sanear” los límites del territorio nacional. La Ley de Demarcación y Organización Territorial garantiza el ejercicio del gobierno, la administración sobre el territorio, promueve la integración y el desarrollo en un clima de paz y seguridad. Alfaro (2004:4) indica que con “más de 180 años de vigencia de departamentos, provincias y distritos, con su carga de regionalismos y localismos, con sus contenidos de una “base de información” subordinada o condicionada totalmente a la demarcación política administrativa vigente, y una estructura frecuentemente sujeta a la misma demarcación, hacen imposible un cambio radical en corto plazo”. En el tiempo se constata que el proceso normativo ha sido débil y no ha existido continuidad y “el análisis de las normas vigentes permite constatar el divorcio que existe, entre la voluntad de avanzar hacia la integración regional y la realidad de nuestra demarcación política” Azpur (2011:42). A continuación, y de acuerdo al Cuadro N° 3 se analiza la normativa relacionada con la delimitación territorial y sus efectos en el proceso de la gestión territorial y los conceptos que más se mencionan en las normas son: delimitación, demarcación y organización territorial.

Cuadro 3. Normativa para la Gestión territorial

Año	Objeto de la norma
2001	<b>22 de setiembre.</b> Se aprobó el D.S. 109-2001-PCM y se adecuó el D.S. 044-90-PCM o “Ley marco de la Descentralización” que reemplazaba a las Corporaciones de Desarrollo por los Consejos Transitorios de Administración Regional.
2002	<b>6 de marzo.</b> Se aprobó la Ley N° 27680 o “Ley de Reforma Constitucional”. Capítulo XIV título IV sobre la descentralización.
	<b>19 de julio.</b> Se aprobó la Ley N° 27783 o “Ley de Bases de Descentralización”, derogándose la anterior “Ley Marco de Descentralización”, y se creó el “Consejo Nacional de Descentralización” (CND).
	<b>20 de febrero.</b> Se aprobó el nuevo ROF de la PCM mediante el D.S. N° 006-2002-PCM que mantuvo las funciones de demarcación territorial y asignó funciones a la Secretaría de Gestión Pública.
	Ley N° 27795. Ley de Demarcación y Organización Territorial.
2003	Ley N° 27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
	Ley N° 27972. Ley Orgánica de Municipalidades.
	D.S. N° 019-2003-PCM. Reglamento de la Ley 27795 de Demarcación y Organización Territorial.
	<b>03 de abril.</b> Mediante el R.M. N° 100-2003-PCM se aprobaron dos directrices del proceso de demarcación territorial.

2004	<b>8 de julio.</b> La Ley 28273 aprobó el sistema de acreditación de los gobiernos regionales y locales.
	Ley N° 28274. Ley de Incentivos para la conformación e integración de regiones.
2005	D. S. N° 072-2005-PCM. Reglamento del Registro Nacional de Profesionales y Técnicos de Demarcación Territorial
	<b>31 de octubre.</b> Se llevó a cabo el primer referéndum para la aprobación de 5 proyectos de región. Sólo Arequipa lo aceptó siendo rechazado por el resto del país.
2006	<b>29 de marzo.</b> R.M. N°123-2006-PCM. Plan de demarcación que no alcanzó su objetivo.
	Ley N° 28920, que prorrogó el plazo contenido en la primera y segunda disposición complementaria de la Ley N°27795.
	R.M. N° 271-2006-PCM y Directiva N° 001-2006-PCM/DNTDT, que aprobaron los lineamientos para la realización de consultas poblacionales para fines de demarcación territorial.
2007	Ley N°29021 o Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales.
	<b>28 de mayo.</b> Se aprueba la Ley 29029 o Ley de la mancomunidad municipal.
	R.M. N° 355-2007-PCM y Directiva N° 001-2007-PCM/DNTDT sobre lineamientos para la prevención y tratamiento de controversias territoriales y otros casos sobre demarcación territorial.
2008	D.S. N°075-2008-EF. Reglamento de la Ley N°29021 o Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales.
	R.M. N° 252-2008-PCM. Plan Nacional de Demarcación Territorial para el año 2008.
2010	Ley N° 29533 o Ley que implementa mecanismos para la Delimitación Territorial.
2011	Ley N° 29778 o Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza.
2012	D.S. N° 063-2012-PCM que modifica el Reglamento de la Ley N°27795 o Ley de Demarcación y Organización Territorial.
	D.S. N° 083-2012-PCM. Reglamento de la Ley N°29778 (Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza).
2013	D.S. N° 084-2013-PCM. Reglamento de la Ley N°29533 (Ley que implementa mecanismos para la Delimitación Territorial).
	D.S. N° 017-2013-RE. Reglamento de la Ley N°29778 (Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza).
	R.M. N° 238-2013-PCM. Registro nacional de controversias territoriales.
	R.M. N° 289-2013-PCM. Aprobación del Plan nacional de demarcación y organización territorial para los años 2013-2016.
2014	Ley N° 30187. Ley que modifica los artículos 4, 5, 10 y la primera disposición complementaria de la Ley 27795 o Ley de Demarcación y Organización Territorial

Fuente: elaboración propia.

La Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (Ley N°27867, 2003) en su artículo 35° literal k, hace referencia a las competencias exclusivas y compartidas establecidas por la Constitución y la Ley de Bases de Descentralización (Ley N° 27783, 2002), indicando que los gobiernos regionales poseen la función de “Organizar y aprobar los expedientes

técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción, conforme a la ley de la materia”. En la misma línea, en el artículo 53° se refiere a las funciones en materia ambiental y de OT. En su literal F indica que su función es “Planificar y desarrollar acciones de ordenamiento y delimitación en el ámbito del territorio regional y organizar evaluar y tramitar los expedientes técnicos de demarcación territorial, en armonía con las políticas y normas de la materia”. Sin embargo, se destinan escasos recursos, no se prioriza, no existe un plazo definido, tampoco interés político para la implementación, y el resultado es preocupante debido a los conflictos socioterritoriales que se generan a partir de este descuido.

Durante el gobierno de Alejandro Toledo se aprobó la “Ley de Demarcación y Organización Territorial” para resolver las ineficiencias en la recopilación de datos e información de las unidades político-administrativas, con el objetivo de cartografiar adecuadamente los límites de los distritos, provincias y departamentos (regiones), dado que la información que actualmente maneja el INEI está desfasada y no corresponde a la realidad. Por consiguiente, la Ley N°27795 (2002) estableció como objetivo de la demarcación territorial (DT) la definición de circunscripciones territoriales de nivel distrital, provincial y departamental (regional), con el objeto de garantizar el ejercicio del gobierno, la administración y facilitar la conformación de las regiones. Otro objetivo que se planteó la DT fue generar información técnico-cartográfica que contribuyese a la elaboración de los planes de desarrollo local, regional y nacional. La norma definió la DT como el proceso técnico-geográfico mediante el cual se organiza el territorio nacional a partir de la definición y delimitación de las circunscripciones político-administrativas: regiones, departamentos, provincias y distritos que determinan el ámbito territorial del gobierno y su administración. Cada circunscripción política cuenta con una población caracterizada por su identidad histórico-cultural y un ámbito geográfico que sirve de soporte a sus relaciones sociales, económicas y administrativas. La organización del territorio es el conjunto de lineamientos técnicos y normativos para adecuar las circunscripciones territoriales a la dinámica de los procesos políticos, económicos, sociales y físico-ambientales.

Se estableció un plazo de cinco años para sanear progresivamente los límites territoriales de las circunscripciones existentes, suspendiéndose la creación de nuevos distritos o provincias durante este tiempo, salvo aquellas que fuesen indispensables. A

pesar de tratarse de dos procesos articulados, demarcación y organización territorial, según la disposición complementaria de la ley sólo se desarrolla lo referido a la DT. La instancia que coordina, asesora, supervisa y evalúa el sustento técnico y geográfico de todas las acciones de DT, tramita ante el Consejo de Ministros los proyectos de ley de las propuestas que considera conformes, y elabora y ejecuta el Plan Nacional de Demarcación Territorial, es el DNTDT. Desde la aprobación de la ley de DT los avances en este tema son insuficientes porque “la ley se centró, en los hechos, en mecanismos y procedimientos para enfrentar los problemas de demarcación política existentes en el país. Los avances reales muestran que incluso en este terreno, el progreso ha sido nulo y que en las otras dimensiones no se pasó de los aspectos retóricos” (Azpur, 2011:42)

La Ley Orgánica de Municipalidades Ley N°27972 (2003) señala que las autoridades locales no tienen competencia directa en acciones de demarcación, pero si, según el punto 1.3 del artículo 79, “Pronunciarse respecto de las acciones de demarcación territorial en la provincia”, en cuanto a la organización del espacio físico y uso del suelo.

El Reglamento de la Ley 27795 de Demarcación y Organización Territorial (D.S. N°019-PCM, 2003) está dividido en nueve capítulos que hacen referencia a los principios de la demarcación y organización del territorio, las competencias, los requisitos técnicos y las acciones que conforman el Sistema Nacional de Demarcación Territorial, sobre diversos procedimientos como la consulta vecinal en caso de conflicto y el saneamiento y organización territorial. De conformidad con el punto 7 del artículo 102° de la Constitución Política del Perú, el tratamiento de la DT es competencia exclusiva del poder ejecutivo, como sostienen Chirinos, Passuni y Rischmüller (2015:22) las primeras normas que se promulgan y su implementación es bastante limitada a la fecha. El año 2011, el reglamento fue modificado para determinar las competencias de los gobiernos locales en cuanto al acondicionamiento territorial.

En el marco del proceso de descentralización se aprobó la Ley de Incentivos para la conformación de integración de regiones (Ley N° 28274, 2004). El artículo 15° indica que la conformación y creación de regiones se realizará mediante referéndum, de conformidad con el artículo 190 de la Constitución Política y en dos etapas consecutivas



que son: 1. Se requiere que se integren o fusionen dos o más circunscripciones departamentales colindantes para la constitución de una región. 2. Se realiza una vez constituidas las regiones. Permite a las provincias y distritos unirse a otra región y que, por única vez, puedan cambiar de circunscripción. En la práctica, esta ley ha sido un contundente fracaso porque no integró ninguna región, tampoco hubo procesos en las provincias y distritos enfocados en esta línea. En todos estos años el Concejo Nacional de Descentralización (CND) ha fallado y hoy en día el centralismo está más fuerte que nunca, profundizándose aún más en desmedro de las regiones. Se programaron tres referéndums, uno para el 2005, otro para el 2009 y un tercero para 2013, solamente se llevó a cabo el primero de ellos, donde la opción de integración sólo ganó en la región de Arequipa, mientras que, en el resto de las regiones del país la negativa fue contundente, en consecuencia, no fue necesario continuar con la realización de los dos referéndums previstos en la ley. En definitiva, se podría concluir que esta ley no tuvo ningún efecto debido a que fue pensada desde un nivel técnico y político a nivel nacional y no desde las necesidades o en beneficio de los interesados.

El reglamento del Registro nacional de profesionales y técnicos de demarcación territorial (D.S. N°072-PCM, 2005), en su artículo 2° señala que tiene como finalidad “organizar y unificar la información de los profesionales y técnicos, capacitados en materia de saneamiento de límites y organización territorial, comprometidos con los objetivos y principios del proceso de Demarcación y Organización Territorial”. Desde el año de su aprobación y puesta en marcha ha pasado más de una década, sin que hasta ahora se haya resuelto el problema de la DT. Como podría pensarse esto no es el resultado de un problema de recursos humanos, sino, se debe a que en la ley no se contemplaron aspectos concernientes a la toma de decisión política y presupuesto para la ejecución de los planes de demarcación o la forma de darle continuidad a los procesos.

La Ley N° 28920 (2010) prorroga el plazo contenido en la primera y segunda disposiciones complementarias de la Ley N° 27795. Esta ley es puntual y su objetivo, según el artículo 1°, es “prorrogar hasta el 31 de diciembre del año 2011 el plazo a que se refieren la Primera y Segunda Disposiciones Complementarias de la Ley N°27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, debiendo llevarse a cabo el saneamiento de los límites territoriales de las circunscripciones existentes y quedando

en suspenso la creación de nuevos distritos y provincias a nivel nacional, con excepción de aquellos que dentro del proceso de demarcación y ordenamiento político-administrativo resulten indispensables”. Mientras, la Directiva N°001-2006-PCM/DNTDT propone los lineamientos para la realización de consultas poblacionales para fines de demarcación territorial y tiene como objetivo “acreditar la opinión mayoritaria de la población involucrada en las acciones de demarcación territorial que así lo requieran, en el marco del proceso de saneamiento de límites y organización territorial que llevan a cabo los gobiernos regionales” y la finalidad de “contar con un instrumento que establezca los plazos, requisitos y el procedimiento para la realización de consultas poblacionales para fines de demarcación territorial”. Al respecto no se conoce ninguna experiencia en el país.

Otra de las normas innecesarias fue aprobado durante el gobierno de Alan García; como “Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales” (Ley N° 29021, 2007). Esta promueve la fusión de los distritos ofreciendo diversas ventajas, si acepten esta alternativa. El artículo 2° literal B sostiene que “la fusión de distritos es una acción técnica de demarcación para la unión territorial de distritos; y para constituir unidades geográficas que sean aptas para el ejercicio de gobierno, la administración y la gestión del desarrollo”. Se ejecuta en el marco de la Ley de Demarcación y Organización Territorial y de su Reglamento (Ley N° 2902, 2007), sosteniendo en el literal C, que “los incentivos contenidos en la presente Ley están orientados a que la acción demarcatoria de fusión de distritos permita un mejor ordenamiento territorial, procure tamaños de circunscripción adecuados para que eleve la calidad de los servicios públicos que se prestan a los ciudadanos, haga posible la gestión de la competitividad territorial, y coadyuve en las estrategias de lucha contra la pobreza”. Al mismo tiempo, sostiene que la fusión permitiría un mejor OT y que el proceso sería recompensado por una transferencia de mayores recursos, asistencia técnica y una dotación de servicios que contribuyan al desarrollo local. Según el balance de Azpur (2011:13), hay “muy pocos avances en la fusión de distritos, pues no se ha priorizado la medida en términos de recursos para implementarla”. A pesar de los esfuerzos en establecer criterios y requisitos asequibles con el objetivo de conformar unidades territoriales más equilibradas y avanzar en la DT, no se ha logrado llegar a los objetivos propuestos, la propia legislación no contribuyó. Una de las cuestiones que contraviene a este propósito es el reparto del fondo de compensación municipal (FONCOMUN) que reciben las

municipalidades, un mínimo fijo en distritos que tienen menos población que el promedio previsto en el baremo. En consecuencia, esta asignación presupuestal desincentiva a los distritos rurales a fusionarse con otros de tamaño similar o mayor, por temor a quedar marginados. Desde que se aprobó la norma, no existe aún un caso conocido de fusión de distritos, y como en la demarcación territorial, hay escasos avances. No cabe duda que los plazos, incentivos y demás prerrogativas de la ley fueron letra muerta, porque ningún distrito se fusionó, sino que, al contrario, se marca una tendencia hacia el desmembramiento y la creación de nuevos distritos, situación que ha sido permitida por cuestiones políticas basadas en la búsqueda de una figura de “Prioridad Nacional”.

La aprobación de los lineamientos para la prevención y tratamiento de controversias territoriales y otros casos sobre demarcación territorial (R.M. N° 355-PCM/DNTDT, 2007) en la Directiva N° 001-2007-PCM/DNTDT, se plantea el objetivo de “prevención y tratamiento de controversias territoriales y otros casos sobre demarcación territorial a través de la generación de espacios de información, diálogo y concertación”. Se ha avanzado en esta dirección, pero son insuficientes para la cantidad de problemas que quedan aún por resolver. También se ha aprobado, el Plan Nacional de demarcación territorial según el R.M. N°252-PCM (2008), instrumento técnico que se planteó con el objetivo de desarrollar de manera ordenada y progresiva el proceso de saneamiento de los límites de los distritos y provincias del país, así como la organización del territorio. Se propuso un ambicioso plan (2013-2016) que abarcaba una considerable cantidad de distritos, provincias y además de zonas urbanas periféricas en la ciudad de Lima. Sin embargo, revisando el plan propuesto unos años más tarde, se pudo inferir que no logró ninguno de los objetivos planteados.

La Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza (Ley N° 29778, 2011), en su artículo 1°, señala que el objetivo de la normativa es definir “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; y regula el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza”. No son cuestiones de límites ni demarcación sino de gestión territorial, y como especifica el artículo 3°, “el proceso de satisfacción de necesidades básicas de la población en los espacios de frontera y su

incorporación a la dinámica del desarrollo nacional, mediante el despliegue de iniciativas públicas y privadas orientadas hacia los campos económico, ambiental, social, cultural e institucional, así como el fortalecimiento de las capacidades de gestión local y regional, según criterios de sostenibilidad, desarrollo humano y seguridad nacional”.

El Reglamento de la (Ley N° 29533, 2010) implementa mecanismos para la DT. (D.S. N°084-PCM, 2013). Uno de los conceptos más utilizados en este reglamento es el “arbitraje territorial” que se define como el “proceso que busca resolver las controversias de límites territoriales entre gobiernos regionales y los gobiernos locales, sobre tramos o sectores territoriales donde no se ha llegado a un acuerdo de límites”. Su ámbito de aplicación es distrital, provincial y departamental; en el caso que las respectivas autoridades no alcancen consenso en el proceso de saneamiento de límites, la norma determina que se lleve a cabo en la ciudad de Lima o en otro lugar fijado por las partes. Establecer la capital como punto de toma de decisiones significa centralizarlas y en consiguiente, ocasionar numerosos perjuicios a los litigantes, que en su mayoría son provenientes del medio rural. En consecuencia, se requiere una política integral de DT en forma urgente con el fin de afianzar el resto de políticas de desarrollo que implementa el Ministerio del Ambiente desde la Dirección General de Ordenamiento Territorial. En la actualidad los límites distritales no son reales sino aproximaciones, por lo que, para implementar otros proyectos y consolidar los ámbitos de administración se vuelve prioritaria la concreción de límites territoriales que eviten futuros conflictos sociales. El “Plan nacional de demarcación y organización territorial para los años 2013-2016” (R.M. N°0289-PCM, 2013), propone “desarrollar una propuesta de organización y demarcación territorial integral, en la perspectiva de una gestión eficiente del territorio peruano, que evite una mayor fragmentación y que proyecte el desarrollo sostenible de nuestras regiones, provincias y distritos”. Busca consensos y compromisos que orienten el desarrollo en el marco de la gobernanza territorial y plantea una serie de objetivos a alcanzar en el trienio. Sin embargo, no ha logrado su cometido como confirmara recientemente (2017) el viceministro de la recién creada Viceministerio de Gobernanza Territorial.

La Ley que modifica los artículos 4, 5, 10 y la primera disposición complementaria de la Ley N° 27795 o “Ley de Demarcación y Organización Territorial” (Ley N°30187,

2014), tiene como objetivo activar la normativa vigente sobre DT y dar agilidad y predictibilidad a los procedimientos de demarcación, saneamiento y establecimiento de límites a escala distrital y provincial. El artículo 4° indica que el “ámbito geográfico de nivel provincial es la unidad mínima de referencia para el análisis y tratamiento de las acciones de demarcación territorial, el saneamiento de límites de los distritos y provincias a nivel nacional. La creación de distritos solo es posible en el marco de la demarcación territorial provincial”. El artículo 5° señala que los gobiernos regionales “organizan, evalúan y formulan los expedientes técnicos correspondientes a las acciones de demarcación territorial en su ámbito de responsabilidad, en el marco de planes y políticas nacionales, así como de la normativa vigente. A través de sus áreas técnicas en demarcación territorial, realizan estudios de diagnóstico y zonificación, promueven de oficio acciones demarcatorias, registran y evalúan los petitorios de la población organizada, verifican el cumplimiento de requisitos, solicitan información complementaria, evalúan y validan los pronunciamientos de las municipalidades provinciales sobre la materia, entre otras funciones fijadas con arreglo a la presente Ley y su Reglamento. Los expedientes técnicos con informe favorable son elevados a la Presidencia del Consejo de Ministros.”, con lo que el territorio siempre se gestiona en forma centralizada y las regiones solo realizan labores operativas.

### **3.3.- La Estructura Político-Administrativo actual.**

En el artículo 189 de la Constitución Política del Perú, se instituye que “El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación. El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados” (CPP, 1993). Bajo esta premisa, el Perú cuenta con 25 regiones, 196 provincias, 1875 distritos (INEI, 2016). En cuanto a las comunidades nativas, hay 2635 comunidades nativas en la Amazonia y 3029 comunidades campesinas en la sierra y la costa según la “Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios” (BDPI, 2018) del Ministerio de Cultura, (figura 8).

Figura 8. División territorial actual



Fuente: elaboración propia a partir del informe INEI-2016 y Ministerio de Cultura, (BDPI, 2018).

La estructura funcional del Estado peruano es: nacional, regional y local. En este último nivel se establecen las municipalidades provinciales y distritales, y en algunas zonas; los distritos están conformados por comunidades campesinas, comunidades nativas y centros poblados. Para Bielza de Ory (2012:91) “La organización político-territorial de un Estado supone el reconocimiento administrativo de unas determinadas partes del territorio, lo que condiciona la función pública de la ordenación territorial. Una buena delimitación funcional del territorio facilita la ordenación con dicho objetivo”, mientras que para La Torre y Comeca (2010:14) “La organización del Estado y la sociedad sobre la base de un espacio físico o territorio es lo que se denomina demarcación política o demarcación territorial”. Según Pezo (2016), desde 2001 “el Gobierno del Perú acorde con los procesos de descentralización y regionalización del país, y enmarcados en la octava política del Acuerdo Nacional, estableció de interés nacional y prioritario, el tratamiento de los problemas de demarcación y la solución de los mismos al año 2011”. Lo que para Cruz (2015) “demuestra que el territorio ni estaba ordenado ni demarcado con criterios técnicos y científicos que reflejen su realidad geográfica, económica, social, cultural y política”. Tampoco se aprecia el aprovechamiento racional de los recursos naturales en el país.

Para Bielza de Ory (2012:93), la “organización político-administrativa del territorio peruano arrastra, como es sabido, unas inercias del pasado, unos límites territoriales en los que pesa la época colonial. Las partes administrativas del territorio a ordenar distan de acomodarse a las unidades funcionales que se desprenden de las áreas de influencia urbana del sistema de ciudades”. Desde la mitad del siglo pasado, el patrón de

poblamiento u ocupación territorial indica que la mayor parte de la población se encuentra ubicada en la costa, valles interandinos de la sierra y en las ciudades de la ceja de selva con asentamiento disperso. En la región de la costa se encuentran las ciudades más importantes del país, todas ellas unidas por la carretera panamericana que les da una alta conectividad. La estructura territorial privilegia el eje costero con una sierra relativamente articulada, mientras que la selva sigue siendo un espacio por conquistar bajo formas respetuosas con el medio ambiente y las identidades locales. Se puede afirmar que la gigantesca concentración de población en la capital ha dejado al resto del país en una situación de desventaja, ahondada por la carencia de infraestructura básica. Esta situación ha suscitado una demanda de OT análoga a la expresada por Gravier en 1947 en Francia, que ayudó a desencadenar “l’aménagement” al denunciar la contradicción entre París y el llamado desierto francés. Sin embargo, Perú dista mucho del nivel industrial de la Francia de entonces (Bielza de Ory y Bohl, 2012:73).

Según Cruz (2005), el 8% de las capitales de región o departamento tienen categoría de pueblo, mientras que el 74% de las capitales provinciales tiene categoría de ciudad, el 15.5% categoría de Villa y el 10.5% categoría de Pueblo. Un análisis detallado arrojaría un creciente número de deficiencias que evidencian la negligencia en la adecuada gestión del territorio. Una parte de la población peruana se encuentra en las ciudades de la sierra que en su mayoría tienen una gran dinámica comercial con las ciudades costeras, donde las primeras poseen los recursos naturales y las segundas se habían convertido en principales destinos de la migración por las mejores oportunidades que ofrecía. Con el mejoramiento de las vías de comunicación terrestre, se han intensificado las dinámicas en las macro regiones, como en el sur, donde destacan la interconexión entre las ciudades de Arequipa, Cusco y Puno, unidas por carreteras asfaltadas, en buen estado, lo que permite un intenso intercambio comercial de bienes y servicios.

La actual división territorial es complicada. “La demarcación política de los distintos distritos y provincias se encuentran indefinidos e imprecisos en algunos casos, lo que condiciona y dificulta una buena gestión, generando problemas territoriales; en donde el ordenamiento territorial como instrumento de planificación ayuda a corregir estos desequilibrios y fomenta la integración en base a las condiciones geográficas, histórico-socioeconómico-culturales de los pueblos” (Cruz, 2009:47). Con el objeto de mejorar estas condiciones se ha intentado regionalizar grandes espacios geográficos, incluso por

medio de una consulta popular, pero ninguna medida ha dado resultados positivos. La integración de los departamentos tampoco prosperó, ningún departamento cedía territorio, al haberse creado una suerte de empoderamiento sobre los territorios que los haría complicado de gestionar. La alternativa es mejorar las condiciones de los territorios y sus habitantes buscando otros mecanismos que permitan articularlo, fortaleciendo las regiones como territorios gestionables, mejorando los límites territoriales a nivel regional, local e incluso comunal y así evitar conflictos.

La división territorial carece de límites, las fronteras existentes son imaginarias o bien tan caprichosas que no necesariamente satisfacen las relaciones socioculturales ni económicas, generando conflictos territoriales. En muchos casos los procesos de OT han provocado reacciones conflictivas, porque su implementación se confundía con el “saneamiento territorial”, relacionado al saneamiento físico -legal. El OT es un instrumento para alcanzar el desarrollo tomando en cuenta las potencialidades de los territorios y una propuesta para corregir disparidades en el acceso a los recursos y servicios. También es importante desconcentrar el poder de los centros urbanos como la ciudad de Lima, que alberga la mayoría de las instituciones del Perú. Como capital del país, tendría que llegar a un consenso con las municipalidades provinciales y distritales para asumir el reto del saneamiento de la DT de las circunscripciones territoriales ubicadas en las principales cuencas hidrográficas (La Torre y Comeca, 2010). El desinterés tanto del Estado central como de las regiones en la mejor organización del territorio, se traduce en los problemas de límites entre regiones, provincias, distritos e incluso entre comunidades y caseríos no reconocidos, ya que a algunos les falta la adecuada categorización (MPT, 2008).

Pese a la existencia de una estructura política-administrativa aparentemente bien definida, la situación territorial es indeterminada, con una fuerte tendencia hacia la proclividad y a la generación de situaciones de caos territorial y controversia. “Sólo 11 de las 195 provincias del Perú han saneado y actualizado sus límites político-administrativos; sólo 82 provincias cuentan con Resoluciones Jefaturales emitidas por la DNTDT, que aprueban sus estudios de diagnóstico y zonificación (EDZ) y de los más de 50 límites territoriales interdepartamentales, apenas una decena han sido definidos y resueltos” (R.M. N°0289-PCM, 2013:6). Mientras, según los balances de CEPLAN (2011), 146 de las 195 provincias y 1740 de los 1834 distritos cuentan con límites



referenciales. La lentitud en la organización territorial peruana es una constante inacabable, han transcurrido más de dos siglos de vida independiente con diferentes administraciones y territorios que han sufrido una serie de cambios en la naturaleza de la gestión, el tamaño, el nombre, etc., sin embargo, ni en la Colonia o en la República y menos en la actualidad, los límites territoriales se han definido adecuadamente en las regiones (departamentos), provincias, distritos, comunidades campesinas y/o anexos comunales. Esta situación genera conflictos territoriales, los que se potencian aún más cuando interviene el control de los recursos naturales, en particular por parte de los habitantes del medio rural debido a que son sus medios de vida.

### **3.3.1.- Sistema Nacional de Gestión Territorial.**

Según Fabo (1985), la ejecución de un análisis territorial presupone la identificación y delimitación tanto del sistema territorial como de los subsistemas que lo componen. La gestión territorial podría representar un importante soporte para el proceso de OT, tomando en cuenta que es una “política que considera una división política-administrativa, una asignación de funciones a cada unidad de esa división en el proyecto nacional, una especificación de prioridades de desarrollo en el tiempo, una propuesta de asentamientos humanos y una propuesta de gran diversidad de usos del suelo” (Boisier, 2007:95). En esta línea se plantea el Plan de Demarcación Territorial 2013-2016, basado en aspectos fundamentales como la localización de actividades económicas que no sólo antepongan el interés económico, sino que también consideren el interés social, la distribución geoeconómicamente estratégica y la gestión gubernamental del uso del suelo y el planteamiento de modelos territoriales acordes con la dinámica actual. La gestión del territorio no es solamente la determinación de linderos, sino la dinamización de espacios de desarrollo equilibrado de regiones y localidades en armonía con el medio ambiente. La “buena codificación de las leyes que se refieren al territorio como circunscripciones administrativas o como recursos humanos que provengan de cualquier institución del Estado, es indispensable para el OT” (Gómez, 2005:44). La Dirección Nacional de Demarcación Territorial (DNDT) considera el sistema de organización territorial como el conjunto de instituciones que tienen incidencia en el territorio peruano y que se mencionan a continuación:

*Instituciones especializadas:* Instituto Geográfico Nacional del Perú (IGN), Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Superintendencia Nacional de los

Registros Públicos (SUNARP), Autoridad Nacional del Agua (ANA), Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

*Ministerios:* Ministerio de Vivienda y Construcción y Saneamiento (MVCS), Ministerio de Energía y Minas (MINEM), Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), Ministerio del Ambiente (MINAM), Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), Ministerio de Educación (MINEDU), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y Ministerio de Salud (MINSA). Todas estas instituciones están comprometidas en la gestión territorial, pero a pesar de la enorme cantidad de ellas, sus resultados son exigüos. La configuración del Sistema Nacional de Organización Territorial es un elemento clave para la gestión del territorio y un instrumento de la “gobernanza territorial”. Los aspectos previstos en el Plan de Demarcación Territorial que dispone “un plan nacional, personal calificado con experticia en la demarcación y gestión del territorio, tribunal arbitraje territorial para la resolución de controversias” son mecanismos enfocados a la mejora de la gestión. El gran problema se encuentra en la articulación de este sistema, porque la gestión del territorio se conduce de forma sectorial y carece de una estrategia integrada a nivel nacional. Con la creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial, quizá se corrija esta debilidad.

### **3.3.2.- Gestión de la Demarcación Territorial.**

La evolución histórica de las unidades administrativas territoriales como distritos, provincias y departamentos, se ha transformado a través del tiempo, y se ha convertido en relaciones socioeconómicas, políticas y culturales dinámicas que superan los límites establecidos desde hace siglos, y requieren de una nueva organización del territorio sobre la base de una gestión territorial eficiente y actual. Gestión, proviene del latín *gestio* - *ōnis* y significa: acción y efecto de gestionar; acción y efecto de administrar; cuasicontrato que se origina por el cuidado de intereses ajenos sin mandato de su dueño (RAE). Para el Ministerio del Ambiente, la gestión es “el conjunto de actividades y tareas que han de realizarse en el tiempo y espacio para alcanzar los objetivos y metas propuestos. Instrumento técnico y orientador del uso sostenible del territorio y de sus recursos naturales. También sirve de instrumento para los planes de desarrollo” (MINAM, 2005:116). Para la DNTDT (2016:83), la gestión territorial es el “Proceso de

ampliación del control, manejo y poder de decisión del uso de los recursos que existen en un determinado espacio por parte de sus actores”. Por consiguiente, no basta con delimitar administrativa o geográficamente un territorio, sino, que es necesario tomar en cuenta la capacidad de influir y controlar los medios, instrumentos y recursos para la toma de decisiones estratégicas sobre el uso de los recursos. Por otro lado, el Ministerio del Ambiente define la gestión territorial, desde otra perspectiva, como “el desarrollo de las capacidades efectivas que impulsen procesos articulados de desarrollo en territorios y comunidades, haciendo un uso efectivo del conjunto de instrumentos y recursos públicos, concertados en el sector privado, todo lo cual contribuye a gestar mayor legitimidad política y adhesión ciudadana” (MINAM, 2014:344). Se instrumentaliza para cada ámbito de la jurisdicción geográfica-política, siguiendo los Lineamientos de la Política en Ordenamiento Territorial, siendo sus instrumentos: el plan de OT, la ZEE; el plan de acondicionamiento territorial y el plan de desarrollo urbano, rural y urbano distrital (R.M. N° 026-2010-MINAM, 2010).

La geopolítica no puede entenderse sólo como la posición del Perú en el contexto internacional, sino que también debe considerarse la geopolítica interna como una expresión de convivencia intercultural y diversa. Al respecto, el Reglamento de ZEE en su artículo 9° de la sección de categorías de uso del territorio, reconoce que las “zonas con tratamiento especial, que incluyen áreas arqueológicas, histórico culturales, y aquellas que, por su naturaleza biofísica, socioeconómica, culturas diferenciadas y geopolítica, requieren de una estrategia especial para la asignación de uso: zonas indígenas con aislamiento voluntario, zonas para la seguridad nacional, etc.” (D.S. N°087-PCM, 2004); D.C.D. N°010-CONAM-CD, 2006). En forma paralela, es necesario que los procesos de OT incorporen el saneamiento físico legal de los territorios, porque en la actualidad no están definidos adecuadamente los límites, hecho que conduce a una serie de conflictos territoriales y retrasos en los procesos de OT. Hoy en día, el 76.8% de los distritos y el 89% de las provincias no se encuentran debidamente delimitados, ocasionando conflictos que involucran a centros poblados, urbanizaciones, lugares arqueológicos e infraestructuras (PCM/ONDS, 2013:9). Recientemente, en la Revista *Willaqniki*, de la Presidencia del Consejo de Ministros describe la situación de los distritos: sin límites (79.80%), con límites parciales (16,90%) y delimitados (3.30%) (PCM, 2013), situación que en las circunscripciones regionales, provinciales y distritales, especialmente en las poblaciones limítrofes, genera

conflictos territoriales por ocupación y usufructo, tributación, acceso a los programas sociales, servicios básicos y otros servicios que las administraciones deberían brindar pero que no se concretan porque no se define a cuál jurisdicción pertenecen.

El responsable de la Dirección Nacional de Demarcación Territorial (Pezo, 2016) sugiere que “el crecimiento acelerado y desordenado de las poblaciones urbanas y rurales, trajo como consecuencia cambios continuos de la demarcación, delimitación y división del territorio”. El fenómeno de las dinámicas sociales no ha sufrido modificaciones y no se ha realizado un adecuado tratamiento en materia territorial por siglos, trabajándose siempre en base a suposiciones. La escasez de políticas de gestión territorial se suma a una falta de conocimiento de la geografía nacional, lo que no es casualidad en un país que no tiene una tradición en Geografía como la de países vecinos, donde se han desarrollado ampliamente los conocimientos en esta ciencia. “La estructura político-territorial de un Estado supone el reconocimiento administrativo de unas determinadas partes del territorio, lo que condiciona la función pública de la ordenación territorial, en cuanto que uno de sus fines es equilibrar socioeconómicamente las partes del territorio” (Bielza de Ory y Bohl, 2012:91). “Esta indefinición limítrofe genera una serie de conflictos de posesión, formalización de la propiedad, duplicidad en pago de tributos, falta de atención de servicios públicos a la población, conflicto de competencias gubernamentales, etc. El gobierno central, así como los gobiernos regionales y locales tienen la enorme responsabilidad de direccionar, guiar y plantear el saneamiento territorial del país” (La Torre y Comeca, 2010:114).

Los problemas actuales son el “producto de la imprecisión y la carencia de límites territoriales, obedecen principalmente a la antigüedad de las creaciones políticas, así como a la falta o adecuación de normas en la materia, que precisen procedimientos, criterios, requisitos técnicos y definiciones. A ello, se agrega que hasta 1950 no se contaba con una cartografía que permita una lectura detallada del territorio” (Pezo, 2016). Entonces, la “delimitación territorial deseable para la ordenación territorial consiste en reconocer unidades funcionales o de cohesión (socio-económicas, culturales y físicas) como base de las unidades políticas administrativas para hacer un plan sistémico a escala estatal, regional o local” (Bielza de Ory y Bohl, 2012:93). En la misma línea, el CEPLAN (2011:194) establece que, “aun cuando en el corto o mediano

plazo no se pueda lograr una óptima delimitación político-administrativa del territorio nacional, ello no imposibilita la implementación de ciertos criterios de ordenamiento que generen sinergias regionales, mientras madura el proceso de regionalización y descentralización impulsado por el Estado”. En el año 2002 se aprobó la Ley N° 27795 o “Ley de Demarcación y Organización Territorial”, que actualmente es implementada por la Dirección Nacional de Delimitación y Demarcación Territorial-DNDDT (adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros), considerado el órgano rector del sistema de DT y que incluye a los gobiernos regionales a través de sus oficinas técnicas. La aplicación de la norma funciona en base a criterios establecidos en su reglamento y su éxito radica en la superación de “la demarcación territorial vigente que no reflejan las características geográficas, históricas, sociales, económicas y culturales de los pueblos, sino político-coyunturales de la época de su creación como provincias y distritos” (Cruz, 2009:68).

Los problemas de la demarcación política-administrativa actual evidencia la “existencia de serios problemas e inadecuaciones que desencadenan diversas controversias” (PCM/ONDS, 2013:7). La tarea del Estado es solucionar el problema facilitando los procesos de DT en los diversos niveles, con la participación de los actores sociales (CONAM, 2005:8). La mayoría de los conflictos ocurren en la región andina y amazónica, donde la “organización del espacio amazónico no necesariamente se ajusta a los actuales esquemas de demarcación política de departamentos y distritos” (Galarza, 2011:141). Las dificultades existentes para establecer los límites se deben a la vastedad del territorio y a la imprecisión de estos en las jurisdicciones territoriales, lo que complica la dotación de los servicios básicos como también la prevención de los conflictos territoriales.

En el Perú, la gestión territorial no es una política integrada al sistema de administración territorial, sino más bien una actuación difusa y confusa que complica identificar tanto debilidades como potencialidades. Como refiere Bielza de Ory y Bohl (2012:71), la definición de los límites son necesarias, porque, sólo el 4% de las regiones, el 3% de las provincias y el 12% de los distritos presentan límites precisos. En las recientes iniciativas de determinación de límites ha surgido el problema de cómo “considerar el criterio geográfico, histórico, económico, social y cultural de cada espacio en un proceso de demarcación territorial” (Cruz, 2009:69), debate que sólo se ha tomado en

cuenta cuando se trata de asuntos económicos, momento en que los territorios adquieren visibilidad porque se ponen en juego inversiones; cuando no hay recursos naturales explotables, el rol del Estado permanece ausente.

“Las controversias y conflictos en torno a problemas de demarcación territorial son fruto de una vieja herencia republicana y de modelo francés; construida sobre la base de la división política establecida por la corona española a finales del siglo XVIII, y provienen de las mismas leyes de creación de las circunscripciones políticas administrativas, varias de las cuales no fueron en el pasado trabajadas con criterios técnicos y/o no definieron bien sus límites” (PCM/ONDS, 2013:23). Emilio Romero, en su famosa obra “El Descentralismo”, sentencia de forma contundente que la situación de la gestión territorial en el país “se ha definido bien a la nación como una extensión de tierra, una cantidad de agua y un grupo humano. Pero una nación merece tal nombre, cuando sus hombres se organizan cultivando la tierra y captando el agua. La demarcación territorial del Perú, o sea la forma como está organizada administrativamente la República, es injusta y anacrónica. De la demarcación defectuosa, empírica, anticuada, arranca la mayor parte de nuestra errónea administración. Demarcación supone organización administrativa, gobierno. A mala demarcación, gobierno defectuoso. La demarcación actual del Perú es un rezago de la demarcación colonial, realizada con criterio empírico y demasiado vago” (Romero, 1932 en PNUD, 2011).

Hasta hace muy poco, las tierras de la sierra no tenían mayor importancia, sin embargo, con el auge de las inversiones mineras se han desatado conflictos socio-territoriales entre las comunidades campesinas. Las inversiones extractivas acrecientan el conflicto por los recursos hídricos de la cordillera en los Andes, que son necesarios para irrigar los valles de la costa y suministrar agua a las ciudades costeñas donde se encuentran la mayor cantidad de población. Por consiguiente, la ubicación de los recursos hídricos y su gestión genera los “problemas territoriales actuales y potenciales entre pueblos y capitales cuando se trata principalmente del recurso agua” (Cruz, 2009:59). “No sólo se trata de cómo las poblaciones ocupan los espacios y hacen uso de los recursos naturales sino también se incorpora la mirada externa atendiendo a consideraciones geopolíticas orientadas a favorecer la expansión de proyectos de explotación de los recursos naturales renovables y no renovables en el marco de una economía globalizada” (Arce,

2013:97). Hoy en día se requieren nuevas formas de entender el desarrollo, situación que pasa por una lectura del territorio que trascienda la visión clásica de él como una contingencia de recursos y soporte de actividades económicas. Actualmente la perspectiva es multidisciplinaria e interdependiente de otros factores que se relacionan dinámicamente entre sí. Es necesario un saneamiento de la delimitación territorial del país para facilitar el proceso del OT, organización que se podría aplicar directamente en el proceso de planificación territorial: “las competencias administrativas en el Perú están delimitadas territorialmente y se advierte un paralelismo con la planificación en cascada acostumbrada en los estados europeos” (Bielza de Ory y Bohl, 2012:71). Hay que considerar el riesgo del manejo adecuado dentro de los márgenes de la ley, los alcances de la tecnología en materia territorial y la participación activa de las municipalidades para la solución de los conflictos. La mayoría de los procesos limítrofes han caído en un caciquismo local intransigente y al mismo tiempo, la burocracia no ha ayudado a superar las diferencias territoriales.

La delimitación y demarcación territorial es una tarea pendiente, donde las dificultades de los gobiernos regionales van desde la indefinición de los límites territoriales, como obstáculo para el proceso de OT hasta la gestión misma del territorio. El proyecto de OT planteado en la región del Cusco en 2007 movilizó a profesionales de diversas especialidades con el objeto de acopiar información in situ. Sin embargo, empezaron a surgir conflictos porque no fue adecuadamente explicado a los habitantes de las comunidades por parte de los funcionarios del gobierno regional, ejecutor del proyecto. Los pobladores entendían que el proyecto se encargaba de resolver los problemas “físico-legales” de los territorios comunales, y no de una ZEE encaminada a la formulación de un Plan de Ordenamiento Territorial. Esta fue una de las limitaciones más grandes del proyecto y como sugiere Ab’Saber (1989:5), “Desafortunadamente, el uso abusivo de estas técnicas, sin la necesaria adecuación para las condiciones regionales tan diversas, ocasiona una cierta desmoralización científica luego de su aplicación”.

La delimitación territorial es una de las tareas pendientes del país, a este aspecto se le suma la ausencia de políticas de planificación espacial (CEPLAN, 2011), que se refleja en desequilibrios territoriales que afectan especialmente a las regiones de los Andes y la Amazonia, que carecen de infraestructura social, productiva y de los servicios públicos

elementales. En las últimas décadas del siglo pasado se intentó ordenar y descentralizar la gestión territorial, todos los esfuerzos han fracasado y se han quedado en la misma división departamental que rige hasta la actualidad. El Estado peruano ha tenido escaso interés en el tema y los emprendimientos más recientes son respuestas ante la insostenibilidad de los actuales límites territoriales, que en muchos casos son irreales, que sólo existen sobre el mapa elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI). Sus conflictos con la carta nacional y las imprecisiones de esta última son un problema que pasa desapercibido, pero que a la larga aparece en los conflictos territoriales que enfrentan a comunidades, distritos, provincias y también las regiones.

Para delimitar las regiones, provincias y distritos primero se deben delimitar las comunidades, porque son las unidades más antiguas que se formaron en el territorio peruano durante la época colonial. En la actualidad, en “cada distrito existe una comunidad campesina con el mismo nombre. La población rural se organiza bajo este sistema, donde los límites son conocidos y son defendidos como los límites de la comunidad, pero no como límites distritales o provinciales. Las comunidades campesinas existieron antes que las circunscripciones político-administrativas y para efectos de una propuesta de saneamiento de la demarcación territorial actual no se debe ignorar su presencia” (La Torre y Comeca, 2010:127). La “delimitación territorial deseable para la ordenación territorial consiste en reconocer unidades funcionales o de cohesión (socio-económicas, culturales y físicas) como base de las unidades político-administrativas para hacer un plan sistémico a escala estatal, regional o local” (Bielza de Ory, 2012:93). Como ya señalamos, son estos tres subsistemas los que hay que analizar, diagnosticar y reformar para ordenar el territorio

En cuanto a la delimitación territorial con los países vecinos, el Estado peruano ha fortalecido las normas en torno a la gestión de las fronteras nacionales, proponiéndose elaborar planes de desarrollo urbano sostenibles de las ciudades en zonas de frontera y desarrollando mecanismos para el seguimiento, evaluación y ejecución de estos. Como afirman Malqui y Barriga (2017:55-56), destacan la creación de la zona de integración fronteriza (ZIF) entre Perú, Brasil y Bolivia, con el objeto de articular a los actores y fomentar la cooperación para la integración económica, social y ambiental en la triple frontera: en el año 2003 se creó la ZIF entre Perú y Bolivia, Madre de Dios y Pando



respectivamente; en 2011 se instaló el comité de frontera amazónica entre Bolivia y Perú; y en el año 2013 se instauró la ZIF con Brasil, aprobada por las instancias correspondientes de ambos países. Al mismo tiempo, se fortalece y mejora la atención social básica universal (salud, educación, seguridad, etc.), la promoción del desarrollo económico local, las capacidades técnicas de los gobiernos regionales y locales, el OT, la formulación de proyectos con la participación de la población en el manejo del territorio, la conservación de la biodiversidad biológica a través de corredores ecológicos nacionales y/o internacionales y el fortalecimiento de las normas medioambientales. Esta “caracterización general de ciudades priorizadas en zonas de frontera con Chile, Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador constituye una aproximación, la misma que debe estar en un proceso permanente de retroalimentación y actualización” (MVCS, 2013:35). En el marco del fortalecimiento de las políticas territoriales con el exterior se prevé la “Construcción de Nuevos Pasos Fronterizos: Santa Rosa - Chacalluta, con Chile; Desaguadero con Bolivia; Iñapari - Assis y Santa Rosa - Tabatinga con Brasil; La Balsa en San Ignacio con Ecuador; El Estrecho - El Encanto con Colombia; Purús - Santa Rosa de Purús con Brasil” (Vivienda y Saneamiento, 2013:75). Actualmente se observa mejor sintonía entre la planificación o previsión económica y el planeamiento urbano, los planes rígidos del pasado han sido reemplazados por planes estratégicos donde prima la participación ciudadana abierta y democrática. Es un proceso de fortalecimiento de la gestión territorial de las fronteras externas desde una perspectiva de división racional y organizada del territorio nacional, a partir de circunscripciones que garanticen el ejercicio y la administración del gobierno a nivel distrital, provincial y regional, con el objetivo de contribuir al desarrollo. Para alcanzar este objetivo se deben seguir pasos entre los que destaca el planteamiento del estudio, un diagnóstico elaborado por el gobierno regional y las áreas correspondientes, aprobado por el interesado (provincia, distrito), y refrendado por el Gobierno Regional, el envío del expediente a la Dirección Nacional para su opinión técnica y finalmente su presentación al Consejo de Ministros para su aprobación. Según Vivienda y Saneamiento (2013:81), se deben “considerar e implementar los convenios y compromisos binacionales vigentes para la ejecución conjunta de Proyectos Binacionales de Ciudades Sostenibles en ciudades fronterizas del país, con instituciones homólogas del INDECI de Ecuador, Chile y Bolivia, con conocimiento de las Comisiones Binacionales respectivas del Ministerio de Relaciones Exteriores”.

### **3.3.3.- Organización Territorial y el Ordenamiento Territorial.**

La descentralización ha sido el alma del nuevo proceso de gestión territorial, con propuestas como la reducción de la cantidad de regiones y el cuestionamiento de la mantención de los departamentos como la base de estas. Basta citar a Eduardo Ballón, quién sostiene que la demarcación político-administrativa sobre la base de departamentos presenta enormes limitaciones para implementar estrategias de desarrollo (UNLM, 2013) o a Bacacorzo (1993:156), quién señala que la “departamentalización ha de eliminarse definitivamente”. A pesar de las críticas, las actuales regiones se han constituido tomando en cuenta los departamentos, aspirando hacia una “compleja consolidación de la reforma descentralizadora” (Azpur, 2005:7). Concordando con la opinión de los expertos, el marco legislativo de la descentralización ha supuesto que los departamentos serían solo el punto de partida para el proceso, elaborándose normas para facilitar la fusión y formación de las nuevas regiones ya sean entre departamentos con algunas provincias. Sin embargo, esta vía es incierta porque no se ha dado ninguna fusión, y la legalidad en vez de fortalecer a las regiones a través de este proceso, más bien ha permitido que se acreciente el desmembramiento de los territorios. Consiguientemente, la “integración y formación de regiones requiere sustentarse en una nueva organización del territorio, que debe superar la demarcación departamental y responder a las dinámicas, procesos y relaciones que dan forma a lo que podemos denominar grandes espacios estratégicos” (Azpur, 2011:50). Por otra parte, el proceso de modificación de las actuales jurisdicciones departamentales o regionales no se ha podido efectuar. Es necesario buscar otros mecanismos descentralizadores lejos de la integración de las jurisdicciones que tienden a la fragmentación continua. El principal objetivo de estas divisiones es la dotación de presupuesto a jurisdicciones menores o aquellas que tienen mejores dinámicas, pero bajo la política tendiente a una creación continua de distritos, no será posible que se revierta la situación porque cada vez surgen conflictos en torno a los presupuestos otorgados por el Estado central.

Un avance significativo constituiría la gestión integrada del territorio con un sistema de información estándar, oficial, georreferenciado y de uso nacional. Considerando que el territorio ocupa el centro de toda actividad política, la gestión del territorio entendida como demarcación, planificación, ordenamiento y organización de los espacios administrativos, es una política prioritaria para el desarrollo del país. Del análisis FODA del Plan Nacional de Demarcación y Organización Territorial, 2013-2016 (R.M. N°

0289, 2013. PCM, 2013), se desprenden una serie de características que nos aproximan a la situación real de la demarcación y gestión territorial en el Perú. Destacan como fortalezas la coordinación interinstitucional entre los tomadores de decisiones y el compromiso de la DNTDT con los equipos de los gobiernos regionales. Por el contrario, la visión a corto, mediano y largo plazo que se ha propuesto esta institución es una debilidad, porque la demarcación requiere una meta y para que esta se alcance no se pueden plantear a largo plazo. Los cambios en la legislación son otra debilidad, basta revisar la fusión de distritos o las macrorregiones que evidencia un completo fracaso. La incorporación de profesionales y la acción preventiva para la solución de controversias deberían ser mecanismos más creativos, multidisciplinarios y proactivos, no sólo una suerte de jueces para dirimir problemas que muchas veces son complejos e históricos.

Las oportunidades que se presentan en este proceso son diversas. Se ha señalado como una oportunidad la “actitud y opinión favorable” de los actores políticos e instituciones y su cooperación para resolver problemas, pero en un análisis contrario, pensamos que sólo si se considere como una “prioridad política” entonces se entiende que los actores políticos e instituciones se comprometan y contribuyan en la concreción de los proyectos nacionales que se emprenden. La gestión del territorio es una necesidad urgente, en pleno siglo XXI se vive con una cartografía del siglo XIX, coexistiendo una decena de instituciones que gestionan el mismo territorio en base a una diversidad de fuentes cartográficas, como se podrá revisar en el capítulo sobre OT.

Las debilidades son los aspectos de gran peso en las políticas de organización y gestión del territorio. Destaca la ausencia de un programa presupuestario para gestionar el territorio, como lo indica el responsable de la DNTDT, para que pueda funcionar adecuadamente. Hay instituciones que deberían asumir este rol, pero no lo hacen, como el Instituto Geográfico Nacional, institución que está atrasada y tiene carencias tecnológicas para asumir la gestión de la demarcación, como indica el siguiente diagnóstico: “seguimos utilizando una cartografía a escala 1/100,000, cuando a nivel latinoamericano la mínima escala es de 1/25,000” (R.M. N°0289-PCM, 2013). Al recurso humano se le debe sumar un plan concreto cuya meta sea acabar con un problema que se arrastra desde el nacimiento de la República. Las amenazas no son cuestiones externas al proceso sino propias, las que se ven reflejadas en los problemas macro del país: dispersión de datos e información, paralelismos institucionales, acciones

institucionales públicas con duplicidades y gasto inútil de presupuesto, la tendencia a la fragmentación del territorio con la creación de distritos promovidos por agentes económicos como las empresas extractivas, cartografía desfasada, recurso humano poco aprovechado. En definitiva, la gestión del territorio no tiene un objetivo claro y existe una evidente ausencia de liderazgo de parte del Estado peruano.

Cuando se empezó a hablar sobre el OT en el Perú, la primera idea que se formó la gente en las comunidades rurales e incluso urbanas, fue que se resolverían definitivamente los problemas sobre límites territoriales. En la región del Cusco, el año 2007 se planteó el “Proyecto de Fortalecimiento para el Ordenamiento Territorial del Cusco” y desconociéndose involuntariamente sus objetivos, se iniciaron las peticiones para la solución de problemas limítrofes que no tenía absolutamente nada que ver con el saneamiento físico legal de los territorios (provincias, distritos y comunidades) sino con un proceso de reconocimiento de sus potencialidades y debilidades, orientado hacia el desarrollo. Al consolidarse el proceso de OT en las regiones amazónicas, según el relato de la responsable de la ZEE en la región de Cajamarca, en el año 2005 se tuvo que plantear otro proyecto de inversión para la demarcación territorial porque se tornó prioritario (Chirinos, Passuni y Rischmöller, 2015:41). En la actualidad el territorio se expresa como la nueva relación de poder, incluso aún más que la demarcación político-administrativa (Cabrera, 2012:60). El territorio tiene sus propias dinámicas, su demarcación político-administrativa y su geografía que deben transformarse en conceptos que integren en la nueva concepción del territorio. No solamente pasa por una demarcación político-administrativa, sino también por la definición de los centros urbanos y sus dinámicas, que ofrecen una visión de jerarquización del poder en el territorio (Bernex, 1992:19), es decir, la estructura espacial se sustenta con un sistema urbano adecuado y una demarcación política-administrativa debidamente concertada (CONAM, 2005:8). De la misma opinión es Rodríguez (2003), quién argumenta que el establecimiento jerarquizado de asentamientos poblacionales, “incluyendo el respectivo equipamiento, los sistemas de vinculación física y de comunicaciones, el sistema de áreas naturales protegidas, la demarcación territorial y los sistemas productivos que sustentan dicha ocupación” (p. 129), es característico de una ocupación que está relacionado con la ZEE y por consiguiente, con el proceso de OT.

**PARTE II. LA PLANIFICACIÓN Y  
GESTIÓN AMBIENTAL COMO  
PROCESOS TRANSVERSALES**

**CAPÍTULO 4. LA PLANIFICACIÓN EN EL PERÚ  
CAPÍTULO 5. GESTIÓN AMBIENTAL EN EL  
PERÚ**

## CAPÍTULO 4. LA PLANIFICACIÓN EN EL PERÚ

### 4.1. Estudios sobre planificación

La planificación estatal es una práctica de larga data –se acerca a un siglo de vida– por lo que hay un gran acervo documental sobre la materia. En Perú, las investigaciones relacionadas con este tema son relativamente escasas, pero las existentes destacan por el alto grado de reflexión y sistematización de la información. Uno de los estudios importantes y considerado por los mismos autores de “*carácter único*”, es el de Cardó, Díaz, Vargas y Malpica (1989). El trabajo describe el proceso de planificación sectorial, en particular de la educación, iniciado en la década del cincuenta en Perú; que posteriormente, en 1962, se adscribió al Instituto Nacional de Planificación, desarrollándose en un escenario de influencias externas en las políticas del país y en el marco de profundos cambios sociales en el país. La planificación general y la sectorial nunca han marchado en la misma dinámica en el Perú, siendo la sectorial como la más adelantada en el empleo de metodologías y técnicas que el sistema de planificación nacional. Históricamente, el país ha privilegiado la planificación sectorial, y su aplicación no ha estado exenta de problemas como la desarticulación, la duplicidad de funciones y los conflictos entre sectores.

La planificación en general no ha sido sistematizada adecuadamente y el número de trabajos que dan cuenta de su desarrollo es reducido. Malpica (2008), en su estudio sobre los antecedentes y perspectivas del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y de la institución que lo gestiona, el CEPLAN, recomendaba que esta misma entidad debería liderar la formulación de un “Proyecto de Nación”, con la participación activa de todos los actores sociales, empresariales, organizaciones, instituciones técnicas, colegios profesionales y comunidad académica. Al mismo tiempo, señalaba que el CEPLAN tendría que liderar la formulación de planes del sector público, aunque, por la situación política que vive el país, esta posibilidad está lejos de concretarse. De Echave, Hoetmer y Palacios (2009), han estudiado una serie de sucesos que marcaron profundos cambios, entre los que se cuentan el programa de ajuste estructural que incluyó el reconocimiento de privilegios a las empresas transnacionales y las reformas neoliberales emprendidas por el gobierno de Fujimori en la década de los noventa, y que generaron un perfecto acondicionamiento para el “boom minero” iniciado en la misma década, caracterizado por la exclusión de la planificación, la generación de una protección

jurídica, la reducción de controles medioambientales y el auge de los conflictos sociales. Durante la etapa de Fujimori se consolidaron las privatizaciones, la transnacionalización y el fortalecimiento de la dependencia económica, situación que continuó en la misma línea con los gobiernos posteriores de Toledo, García, Humala, Kuczynski y actualmente de Vizcarra. En el periodo de Humala, incluso se profundizaron las relaciones económicas y el tipo de inversión, incrementándose los conflictos con las comunidades campesinas y las estrategias de represión para sofocar los movimientos locales. Las protestas estallaron porque no había una propuesta clara ni existía una preocupación por las consecuencias de la minería en las zonas más pobres del país, poniendo en relieve la evidente incapacidad y carencias institucionales para responder a los desafíos de la realidad (Guerra-García, 2010). También se hizo visible que la planificación, la programación y el presupuesto, eran procesos históricamente desvinculados, carentes de criterios, en los que prevalecían políticas públicas basadas en criterios anticuados o en el desconocimiento. Con la desactivación del Instituto Nacional de Planificación (INP) en 1992 y la transferencia de competencias al Ministerio de Economía y Finanzas y otras entidades del Estado, se perdió la posibilidad de prevención y los resultados de este desacierto se padecen en la actualidad.

Chiarella (2010) explica la planificación con enfoques estratégicos y cómo los proyectos de inversión tienen impacto en los territorios, entendiendo el OT como “un proceso que instrumentaliza otros subprocesos para conseguir una adecuada implantación del plan” (p.100), sin que surja para substituir a la planificación o como consecuencia de una crisis de esta. Este estudio reivindica el rol del geógrafo en la planificación territorial al vincularla a la planificación física. En la misma línea, Díaz (2011) estudia modelos estratégicos para el desarrollo sostenible en regiones y ciudades, a través del análisis del “Plan de Acción Ambiental del Perú 2010-2021”, destacando que la situación actual se caracteriza por un conflicto permanente entre la economía y el medio ambiente. Otro trabajo que aporta una interesante explicación sobre el cuerpo normativo de la planificación y la gestión ambiental es el de Azpur (2011), quién luego de un detallado análisis de la legislación nacional, concluye que la normatividad tiene un enfoque flexible destinado a promocionar la gran inversión como el motor del crecimiento económico del país, política que se evidencia en las actividades extractivas

en las que se ha “destrabado” la burocracia para agilizar los procedimientos y dinamizar el otorgamiento de las concesiones y vigencia de las mismas.

El estudio realizado por Chiarella (2011) analiza el planeamiento sobre el desarrollo territorial como un proceso relacionado a la visión geopolítica y estratégica liderada por Brasil, orientada hacia la integración sudamericana y el diseño de una red de comunicaciones y mejor conectividad a nivel continental, llevada a cabo por IIRSA. El estudio propone un “enfoque metodológico más integrador del territorio. Los elementos que unen un punto al otro pasan por el análisis de la propuesta metodológica en sí, de los ejes de integración y desarrollo, el estudio de las relaciones entre las redes y el territorio, así como por la evaluación de la necesidad de una propuesta de sistema urbano sudamericano” (p.5). Es interesante la propuesta desde una perspectiva integral colocando preponderancia en la red de ciudades jerarquizadas y su respectiva funcionalidad en el contexto latinoamericano, escenario con el protagonismo de Brasil que se materializa a través de la cooperación en proyectos de ingeniería y la participación de empresas constructoras. No obstante, el autor sugiere que son “necesarios los análisis críticos a partir de la perspectiva de la sostenibilidad social, ambiental y cultural que promuevan el intercambio de conocimiento e información sobre la gestión política y financiera de esa integración” (p.23). Arana, Reyes, Paucar, Knudsen y Chueca (2011), señalan que ha habido una preocupación por las pérdidas económicas debido a la ausencia de planificación urbana en el Perú, sosteniendo “que solo el 3% de las municipalidades tienen actualizado su plan de desarrollo urbano (PDU). Alrededor de un 30% de las municipalidades nunca ha elaborado un PDU o instrumento de gestión territorial similar” (p.3). Si existen, en muchos casos sólo son documentos decorativos no funcionales y no instrumentos para la planificación y la mayoría de los países en vías de desarrollo consideran como instrumentos restrictivos a la inversión y no como herramientas destinadas al desarrollo económico. Por otra parte, los planes urbanos están desarticulados de las actividades económicas, alejados de la realidad, y su tecnicismo exacerbado no permite una identificación de parte de los usuarios. Una conclusión interesante de este informe es que, dado que no se realiza investigación en el Perú, no se puede medir cuánto se pierde económicamente por la inadecuada gestión urbanística. La ausencia de planificación genera daños irreparables que las autoridades no perciben, por consiguiente, no distinguen los procesos necesarios



para la planificación urbana; ni el Estado, a través del Ministerio de Vivienda ha sido capaz de afrontar el proceso y planificar las ciudades.

La sistematización más completa de las etapas del proceso de planificación en el Perú, es de Leceta (2012), documento que aporta información sobre la evolución institucional, sus resultados e incomprendiones. Este trabajo de corte histórico revela los antecedentes del Sistema Nacional de Planificación, su institucionalización, y la periodización de la planificación desde su fundación hasta su disolución, aportando también una serie de reflexiones y proponiendo nuevas perspectivas. Por su parte Correa (2015) ha expuesto que en el ámbito de los gobiernos regionales se requiere de condiciones internas y externas enderezadas al fortalecimiento e interrelación basadas en su autonomía y competencias, en el marco del respeto al principio de subsidiaridad. El estudio argumenta a favor de un “desarrollo de una cultura de planificación estratégica territorial, tanto a nivel nacional como subregional, desarrollo de capacidades humanas y técnicas en materia de planificación estratégica territorial, presupuesto, gestión estratégica, enfoque de género, medio ambiente, economía y desarrollo regional” (p.27), y otros aspectos considerables para que la gestión pública contribuya a la disminución de desigualdades y de la exclusión. Por otro lado Dourojeanni (2016) es más crítico, y se plantea la pregunta de si realmente existe planificación en el Perú. Señala que se han creado una serie de instrumentos de planeamiento estratégico a nivel estatal, complementados por planes de desarrollo (concertado y no concertado) a nivel regional y municipal, planes sectoriales y subsectoriales, presupuestos participativos, ordenamiento territorial, zoneamiento, etc., la mayoría de ellos están completamente desarticulados y no tienen impacto alguno en las políticas públicas. El autor sostiene que “todos esos planes están impresos sobre miles de metros cúbicos de papel” pero que son invisibles para la sociedad, y en la cotidianidad se realizan acciones que superan el sentido común de las personas. En consiguiente, Dourojeanni (2016) sugiere que “en el Perú no faltan planes. En verdad, sobran”. Recientemente, Chiarella y Yakabi (2016) analizaron las complementariedades entre la planificación del desarrollo del territorio y ordenamiento territorial a partir de las experiencias concretas y desde la perspectiva cualitativa analizando las definiciones que utilizan ambos aspectos en un escenario de influencia internacional. La conclusión es que el “OT no surge para substituir a la planificación, ni como consecuencia de la crisis de la planificación. Planificar el desarrollo del territorio no se limita a la planificación física, sino más bien a la

planificación de procesos que lo afectan”, existiendo también “una carencia metodológica en la articulación entre las propuestas definidas para el plan y la conformación de la agenda de gobierno a nivel territorial” (p.155). Este estudio evidencia, cómo en la mayoría, no existe una preocupación por articular los instrumentos y planes con los programas de gobierno, por lo que, el proceso de planificación no se integra a los ciclos políticos y terminan perdiéndose o quedándose rezagados. En un artículo periodístico escrito por De Rivero (2017) a raíz del reciente fenómeno del niño que afectó a gran parte de la costa norte del país y a la ciudad de Lima, el autor se preguntó si ahora ya se puede planificar la capital. En 1965, en los distritos limeños de Olivos y San Borja se hicieron estudios de planificación del territorio durante el mejor momento del proceso planificador, Posteriormente, en 1984 se produjo el fenómeno del niño y se planificó Huaycán, pero en 1990 se rompió el proceso y todo acabó consolidando el desorden preexistente. De Rivero (2017) señala, “lo que pasó en Lima no fue una planificación desastrosa sino un desastre planificado del que sufrimos hoy las consecuencias”, y advierte que producto de esta informalidad, 250.000 habitantes se encuentran en zonas de alto riesgo. Para superar esta crisis, Chiarella (2005) propone un proceso de planeamiento estratégico relacionado al desarrollo sostenible del territorio. En esta sistematización de estudios sobre la planificación en el Perú no se ha encontrado ningún documento que refiera al proceso histórico de la planificación y sus características en el tiempo. En consiguiente, este estudio es un intento de sistematización del recorrido histórico de la planificación en el Perú, caracterización de tipologías aplicadas, etapas en la formulación de los planes como las escalas de aplicación en el proceso de implementación. Una de las decisiones importantes en este aspecto por parte del Estado peruano es el “Acuerdo Nacional (2012)” y dentro de ella, está considerado la planificación como la “Quinta política estatal” y el “Gobierno en función de objetivos, con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes”, indica:

“Nos comprometemos a impulsar las acciones del Estado sobre la base de un planeamiento estratégico que oriente los recursos y concierte las acciones necesarias para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo, crecimiento y adecuada integración a la economía global. Con este objetivo el Estado: (a) impulsará la creación de un sistema nacional de planeamiento estratégico sectorial e institucional, con una clara fijación de objetivos generales y objetivos específicos que establezcan metas a corto,

mediano y largo plazo, así como su gestión hacia el logro de las metas establecidas y que sean permanentemente capacitados en el desarrollo de las habilidades y los atributos necesarios para alcanzarlos” los indicadores de medición correspondientes; (b) promoverá que la gestión gubernamental alcance los objetivos establecidos en los planes estratégicos, respaldada por un sistema de control del cumplimiento de los objetivos y las metas presupuestarias; (c) garantizará el informe periódico de la gestión del Poder Ejecutivo, sobre el avance del cumplimiento de los objetivos trazados; y (d) promoverá que los funcionarios públicos orienten su gestión hacia el logro de las metas establecidas y que sean permanentemente capacitados en el desarrollo de las habilidades y los atributos necesarios para alcanzarlos” (AN, 2012).

#### **4.2.- Influencia internacional en la planificación**

La influencia extranjera está presente en todos los ámbitos de la administración pública peruana. Experiencias europeas y norteamericanas han sido implementadas en el país, algunas con acierto y otras con estrepitosos fracasos. Para Labasse, el auténtico OT habría comenzado en 1931, cuando a raíz de la crisis de las zonas mineras británicas se impulsó el “*board of trade*” y se pusieron en marcha las primeras encuestas sobre estructura territorial de las zonas afectadas. El establecimiento de una relación entre la organización del espacio y la planificación económica obligó al replanteamiento desde la planificación sectorial a la planificación territorial (Salinas, 2008). Labasse insiste en que la crisis industrial fue la causa y que se “debe diferenciar de la planificación económica” (Gorria, 2010:686). En la opinión de Salinas (2008:56), la “planificación regional consistía básicamente en planes de carácter económico aplicados a ciertas áreas con problemas de retraso en sus condiciones de desarrollo”. A partir de mediados del siglo XX la transferencia de conocimientos, metodologías y técnicas de los países desarrollados a los países en vías de desarrollo se convirtió en una constante, siendo las formas más comunes los acuerdos multilaterales y las ayudas directas vía cooperación internacional. En los “decenios de 1950 y 1960 se llegó al máximo de importación de criterios e ideologías de planificación regional. Las escuelas europeas y americana, asociadas a profesionales como Isard, Rodwin, Friedmann, Stbhr, Perroux, Hilhorst, Rochefort y Boudeville, ejercieron predominio sin contrapeso sobre los dirigentes políticos y los propios planificadores regionales de América Latina (Boisier, Hilhorst, Riffka y Uribe-Echeverria, 1981:49). En el cuadro N° 4 se enumeran cronológicamente las instituciones más influyentes en el proceso de planificación del Perú.

Cuadro 4. Instituciones multilaterales influyentes en planificación

Año	Origen	Entidad	Perú	Características
1933	USA	TVA	Corporación Santa -1943	Gestión de cuencas hidrográficas. Política regional.
1948	Multilateral	CEPAL	Asesoría en Planes	Planificación territorial.
1961	USA	ALPRO	D.L. N°14220, 1962. Se crea INP	Carta Punta del Este (Uruguay). Planificación regional.
1996	Multilateral	OEA	Planificación	Cumbre de Desarrollo Sostenible de Santa Cruz de la Sierra (1996) y planificación territorial.
2000	Multilateral	IIRSA	Conectividad a través de la interoceánica	Comunicado de Brasilia. Planificación territorial indicativa.

Fuente: elaboración propia

#### 4.2.1.- Influencia de la experiencia norteamericana

La experiencia de Tennessee Valley Authority (TVA) se convirtió en un referente importante para los países latinoamericanos. La planificación territorial, conocida también como planificación regional, fue una de las primeras experiencias internacionales que se replicó en el Perú, la de la Tennessee Valley Authority (TVA) de Estados Unidos. Esta experiencia surgió en 1932, cuando Herbert Hoover intentó manejar la situación en la que había caído Estados Unidos durante la depresión, reprimiendo las manifestaciones de los desempleados y fracasó. Sin embargo, su sucesor Franklin D. Roosevelt, con la asesoría de John Keynes, puso en marcha un nuevo plan económico para enfrentar la crisis y el desempleo que afectaba al país, el “New Deal” (Nuevo trato). Esta política permitió implementar ambiciosos proyectos de obras públicas, generando inmediatamente empleo estatal en la construcción de infraestructuras como una red de carreteras, centrales hidroeléctricas y otras (Ramos, 2011). En el valle del río Tennessee se impulsó un proyecto de OT ya que era necesario intervenir una zona hundida como consecuencia de la crisis industrial (Gorría, 2010). A esta experiencia se la considera como el primer intento relativamente explícito de una intervención del Estado para enfrentar una situación que en la actualidad se calificaría como “un problema regional”, transformándose en el icono del desarrollismo regional (Boisier, 2014; Sanabria, 2014). El 18 de mayo de 1933 se creó la Tennessee Valley Authority, aprobándose conjuntamente otras leyes como la Ley de Control de Inundaciones y el fomento de la investigación hidrológica. En la década del 40 se publicaron los estudios sobre “manejo de cuencas hidrográficas” iniciados la década anterior, que posteriormente alcanzarían su pleno desarrollo (Fallas y Valverde, 2008). De acuerdo a Bielza de Ory (2002) la experiencia de la Tennessee Valley Authority TVA es considerada como la primera experiencia integrada de política regional y planificación territorial. En opinión de (Boisier et al., 1981) su desarrollo tuvo una

influencia notable en el tema del aprovechamiento de cuencas hidrográficas y la industrialización. La práctica norteamericana tuvo dos aspectos importantes: la regulación hidráulica y el desarrollo de obras de envergadura en un territorio, convirtiéndose en una expresión más moderna y también más técnica de las políticas emprendidas desde el Estado o desde la región (Salinas, 2008). De acuerdo a Urkidi (2012) la experiencia norteamericana fue mediática y no siempre exitosa fuera de su contexto, sin embargo, esta se convirtió en el modelo de referencia en el aprovechamiento de cuencas hidrográficas y la planificación regional basada en estas experiencias y que configuró una institucionalidad que buscaba “recoger y gestionar la experiencia de planificación de cuencas, basadas en la corriente del utopismo” (Friedmann y Weaver, 1979 citado por Sandoval, 2014:31). Esta institucionalidad propició la generación de variadas iniciativas inspiradas en el caso estadounidense (Sandoval, 2014), y en Perú fue aplicada en el emprendimiento de la “Corporación Peruana del Santa” en 1943, que construyó la hidroeléctrica en el Cañón del Pato, en la cuenca media del valle del río Santa en Ancash y que el proyecto estuvo en funcionamiento hasta la década del 70, cuando se liquidó. También influyó en los estudios de los glaciares en la parte alta y se creó la primera planta siderúrgica del Perú en el puerto marítimo de Chimbote (Bielza de Ory y Bohl, 2012). A pesar de ello, Massiris (2012:15) señala que las iniciativas latinoamericanas que se replicaron en el terreno del “desarrollo regional como estrategia territorial realmente no fueron exitosas. Muy pocas experiencias se pueden mostrar en América Latina que hayan emulado, o que hayan igualado, la experiencia del Valle de Tennessee. Cuando se adopta la economía de mercado, esta política pierde importancia y entra a ser remplazada a partir de los años 80 por nuevas estrategias como la descentralización y el desarrollo territorial”.

#### **4.2.2.- Impulso de la CEPAL**

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), entidad multilateral perteneciente a la Organización de las Naciones Unidas, fue fundada el 25 de febrero de 1948 estableciendo su sede en Santiago de Chile. Desde su creación hasta finales del siglo XX ha pasado por un esquema diferenciado de planteamientos que se caracterizan por periodos y propuestas: Industrialización (1948-1960), se promueve la inserción internacional (centro-periferia y vulnerabilidad externa) y se trabajó el deterioro de los términos de intercambio, e desequilibrio estructural de la balanza de pagos y la

integración regional; Reformas (1960's), encaminadas hacia el tema de la dependencia, la integración regional, la política internacional de reducción de la vulnerabilidad en la periferia y el sesgo anti exportación industrial; Estilos de Crecimiento (1970's), se continuó trabajando la dependencia, junto con el endeudamiento peligroso y la insuficiencia exportadora; Deuda (1980's), década en que el principal tema fue la asfixia financiera; y Transformación productiva con equidad (1990-1998), destacando la especialización exportadora ineficaz y la vulnerabilidad a los movimientos de capitales (CEPAL, 1998:13). Esta institución multilateral ha trabajado en la conceptualización de la planificación territorial en el contexto latinoamericano, desarrollándose documentos orientativos para los procesos de planificación. En sus primeros años, la CEPAL recomendaba mayor protagonismo y un rol conductor del sector público en el desarrollo nacional, utilizando la planificación como instrumento de gobierno y al mismo tiempo modernizando la administración estatal (Velasco, 2013). En el Perú, durante el gobierno de Pérez Godoy toda la acción estatal se enmarcaba en los intereses de Estados Unidos y del mercado, la influencia de la Comisión fue determinante cuando las políticas nacionales se decantaron por la planificación –tal como lo harían el resto de los países de América latina– actividades que adquirieron fortaleza durante el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado.

#### **4.2.3.- “Alianza para el Progreso” un hito**

La “Carta de Punta del Este” recoge los acuerdos tomados en la reunión de gobernadores de Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Punta del Este - Uruguay, en 1961. Se acordó apoyar la política de “Alianza para el Progreso” planteada por el Presidente Kennedy, orientada expresamente a contrarrestar la influencia de la revolución cubana en América Latina. Esta recomendaba la elaboración de planes decenales, la aplicación de la reforma agraria, la planificación del desarrollo y la democracia política como condición para recibir el apoyo financiero estadounidense (Velasco, 2013). Esta intervención estadounidense fue una imposición de los modelos económicos monetaristas, liberales, sectoriales y basados en la industria manufacturera. En el marco de este acuerdo, se establecieron requisitos básicos para el desarrollo fundamentado en principios democráticos, organizándose programas nacionales de desarrollo en función de cada país encaminado y enfocado en la mejora del recurso humano, utilización eficaz de los recursos naturales y otros aspectos considerados necesarios para el flujo del capital extranjero. Sin duda, constituye un hito para las

políticas estatales latinoamericanas. El Perú, a pesar de firmar y adherirse a los acuerdos reflejados en la Carta, “rechazó con disimulo la institucionalización de la planificación del desarrollo, a la que se había comprometido en la reunión de Punta del Este” (Velasco, 2013:159). El asunto fue debatido y surgieron dos posiciones divergentes: por un lado, estaba el diario “El Comercio”, que promovía la planificación y por otro, el diario “La Prensa”, propiedad de Pedro Beltrán, que actuaba como agente en el tratado de Punta del Este y la vez el opositor de llevar adelante el proceso de planificación y otras reformas en el Estado. La figura de Pedro Beltrán en el escenario político del Perú fue importante, por su destacada participación como periodista, economista y político. Presidió la Presidencia del Consejo de Ministros y la cartera del Ministerio de Hacienda y Comercio entre los años 1959-1961 durante el gobierno de Manuel Prado. A pesar de estas diferencias, la planificación fue impulsada por todos los países latinoamericanos y el Perú la puso en marcha inmediatamente creando el Instituto Nacional de Planificación (INP) el 19 de octubre de 1962 (Decreto-Ley N°14220), a través del cual se impulsó la formulación de planes y diagnósticos para el desarrollo socioeconómico del país.

En 1962 se fundó el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Entre sus diversas funciones destaca la asesoría en aspectos económicos, la planificación en función de tiempos y la capacitación del recurso humano para la sistematización de la información. Como no existía experiencia alguna en estos temas, todo era nuevo y las acciones del ILPES o la CEPAL estaban orientadas hacia la solución de problemas complejos y estructurales. En países como Perú, con gran diversidad de problemas y con una planificación en ciernes, la situación era casi infecunda por lo que el proceso significó un aprendizaje en el camino de “prueba-error”. Enfrentándose a problemáticas como el acceso a la tierra y la tendencia al crecimiento de conflictos campesinos, violencia política, pobreza, escaso acceso a la tecnología y disparidades internas de gran magnitud, los gobiernos intentaron realizar planes que no tuvieron efectividad. A pesar que la planificación fue considerada el eje central del progreso, no se la entendió como un instrumento de ayuda, sino que se generaron expectativas de que solucionaría los problemas como una suerte de “varita mágica”. Incluso se llegó a concebir que los planes fueran instrumentos capaces de resolver los problemas más urgentes, situación completamente ajena a la realidad, como todo acabo siendo posible en el papel y nada en la realidad, la crisis se recrudeció. Por ejemplo,

Londoño y Sanabria (1990) expresan que el modelo de desarrollo particular impuesto por los acuerdos de Uruguay, generaron una serie de consecuencias como el incremento de las diferencias entre el campo y la ciudad, convirtiendo a estas últimas en urbes macro cefálicas. En el caso peruano, tanto en Lima, como en otras ciudades costeras, provocó la migración en masa y la inmediata generación de los cinturones de miseria en la periferia.

#### **4.2.4.- Planificación y desarrollo en OEA**

La OEA tuvo un papel importante en la etapa de ejecución post creación de Alianza para el Progreso (ALPRO) porque se convirtió en un ente coordinadora de la canalización de los esfuerzos en la planificación económica y social, desarrollados por los países miembros. Esta estrategia tuvo relativo éxito en el Perú, se creó el Instituto Nacional de Planificación y posteriormente la reforma agraria peruana que estaba en las exigencias de la Alianza. Posteriormente la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1996 realizó una reunión entre los miembros de los países americanos en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), uno de cuyos resultados fue la aprobación de un “Plan de acción para el desarrollo sostenible de las Américas”. La iniciativa 6 indica “fomentar la inclusión en los planes nacionales de desarrollo de medidas sobre la capacidad de reaccionar antes brotes de enfermedades, y la planificación, preparación y mitigación de desastres...”; la iniciativa 38 sugiere “fortalecer los programas relacionados con los asentamientos urbanos mediante alianzas entre los sectores público y privado para la planificación y el desarrollo urbano...”; la iniciativa 48, “implementar, de conformidad con las leyes y prácticas nacionales, medidas integradas de gestión de recursos hídricos, usando en lo posible las cuencas hidrográficas como unidades de planificación”; y la iniciativa 53, “promover la participación pública en la planificación y en el proceso de toma de decisiones relacionadas con los recursos hídrico y con la planificación del uso de la tierra y el ordenamiento de la zona costera” (Cumbre de las Américas, 1996). En virtud de los acuerdos de esta “Cumbre” el Perú “avanzó hacia la elaboración de los estudios de zonificación agroecológica en algunos valles y la organización de una Base de Datos sobre recursos naturales; además, implementación de un Sistema de Información Geográfica y Procesamiento de Imágenes de Satélite para ser empleadas en ordenamiento territorial de cuencas hidrográficas” (IICA, 2000:9), al mismo tiempo se priorizó el manejo de cuencas hidrográficas y la conservación de suelos que posteriormente constituiría parte de la Zonificación Ecológica y Económica.



#### **4.2.5.- Planificación para el mercado global**

Unión de Naciones Sudamericanas - UNASUR; Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento - COSIPLAN; Integración de la Infraestructura Regional Suramericana - IIRSA.- La IIRSA se creó “con el objetivo de impulsar la integración y modernización de la infraestructura física bajo una concepción regional del espacio suramericano”, durante la primera reunión de presidentes sudamericanos efectuada en la ciudad de Brasilia en el año 2000, en la que participaron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela (Comunicado de Brasilia, 2000). Posteriormente, en 2008, las cumbres derivaron en la creación de la “Unión de Naciones Suramericanas”, UNASUR, con sede en la ciudad de Brasilia, bajo la cual el 28 de enero de 2009 se creó el “Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento”, COSIPLAN, que tiene como objetivo planear proyectos en transporte, energía y comunicaciones para establecer la conectividad regional en América del Sur. En consiguiente, desde UNASUR han influido en la planificación territorial sudamericana, en particular, en la planificación de infraestructuras en el territorio desde una perspectiva regional, creándose una cartera de proyectos en transporte, energía y comunicaciones. Este planteamiento se enmarca en el desarrollo y aplicación de una “metodología de planificación territorial indicativa”, caracterizada por la identificación de los ejes de integración y desarrollo (EID), elementos que organizan el territorio suramericano. Basados en la planificación territorial indicativa, en el Perú se ejecutaron algunos megaproyectos como la Carretera Interoceánica, cuya obra lejos de ser ampliamente beneficiosa para el país, como ofrecía el proyecto, ocasionó enormes daños al medio ambiente. Una de sus consecuencias fue el aumento de la minería ilegal en Madre de Dios con la consecuente pérdida de biodiversidad y la profundización de los problemas socioeconómicos en la región. Por otra parte, esta propuesta de la IIRSA obedecía a las intenciones geopolíticas de Brasil en el ámbito suramericano y la ejecución del proyecto obedeció a grandes intereses políticos que facilitaron espacios para la corrupción (caso Odebrecht).

#### **4.3.- La Evolución de la Planificación en el Perú**

La planificación como procedimiento estatal y como concepto en el ámbito de la administración pública y gestión del Estado, surge en el siglo XX en Rusia (1917-1930). Se caracteriza como un instrumento agregado a la política económica para lograr procesos de desarrollo, que está afectado por las características y comportamientos de la

economía globalizada, que no permiten la concreción de los planes, y también por la inestabilidad de los propios gobiernos que carecen de continuidad en los procesos. No se remite a nuestra época, como podría parecer o como dejan entrever los documentos técnicos y científicos actuales como Gallardo (2013), que la planificación surge desde el momento de la génesis humana cuando se comienza a vivir en comunidades. Como hemos mencionado en capítulos anteriores, en las culturas precolombinas se desarrollaron importantes avances en materia de planificación, como lo evidencian el sistema de control de pisos ecológicos Wari y la gestión territorial de los Incas (Aguilar, 2013).

Santillana (2007) analiza el periodo intermedio tardío, el que tiene un patrón de asentamiento y uso del espacio característico en los Andes centrales, poblaciones asentadas en pequeñas aldeas levantadas sin planificación y sin empleo de tecnologías, diferente a los asentamientos de la costa, que se rigieron por otros parámetros. “En la costa norte y central, además de la organización de la población rural en aldeas, se construyeron conglomerados urbano-religiosos, de estilos arquitectónicos variados y finos, donde radicaban las elites y los trabajadores muy especializados” (Santillana, 2007:266), centros como Caral, al norte de Lima, cuya construcción posiblemente se realizó a través de un trabajo similar a la mita de época incaica. Como sostiene Kaulicke (2008), el crecimiento de las aldeas y la construcción de centros ceremoniales solo pudieron realizarse bajo una economía productiva, dado el alto consumo de tiempo, mano obra y planificación que involucraba la edificación de estos espacios. La principal actividad en la época precolombina era la agricultura, por consiguiente, las viviendas y los lugares de trabajo estaban cercanos. Al referirse a Pikillaqta, urbe Wari cercana a la ciudad de Cusco, Santillana (2007) afirma que un sector está compuesto por 508 recintos dispuestos en un trazado planificado, que habría servido para trabajadores agrícolas de chacras maiceras.

Los incas fomentaron la regionalización dividiendo su territorio en cuatro suyus, planificaron una red vial (Qhapaq Ñan) asociada a la construcción de infraestructuras como puentes y tambos, e implementaron un sistema de comunicaciones, el pago de tributos, una adecuada gestión de la *mita*<sup>1</sup> en el trabajo colectivo, la contabilización de

---

<sup>1</sup> La mita significa “serie o turno” es un sistema de trabajo que operaba en la época de los incas en los diferentes ámbitos, como la construcción de obras públicas, trabajo agrícola, minera y otros. En la época

la población, así como una política social y de desarrollo de actividades agrícolas con una gestión y manejo adecuado de los recursos de agua y suelo (Lumbreras, Kaulicke, Santillana y Espinoza, 2008; UNLM, 2013). La preocupación económica y social estaban relacionadas con una ocupación más planificada del espacio productivo, y la capacidad planificadora se evidencia en la ubicación de las unidades domésticas y lugares ceremoniales. Durante la época Inca, la organización socioeconómica se basaba en la planificación y ejecución de grandes obras y actividades agrícolas mediante el sistema del *ayni*<sup>2</sup>, la *minka*<sup>3</sup>. Espinoza (2008) afirma que las obras públicas eran planificadas y controladas en su construcción por sus líderes, la producción también se desarrollaba dentro de un estricto marco de planificación y siendo escasas las ocasiones en que se realizaban por casualidad. Las autoridades actuaban por orden jerárquico (*curacas, camachicos y camayos*<sup>4</sup>) como responsables de planificar, convocar a la población y distribuir organizadamente tareas y faenas. La organización y su rígido funcionamiento permitieron edificar grandes obras, desarrollar la actividad agrícola, ganadería, ingeniería, textiles, arquitectura, aspecto militar y otras actividades económicas. Un aspecto interesante es que toda esta actividad se desarrolló con el único recurso disponible, el humano: “con el trabajo planificado y retribuido de las mitas, el Estado podía poner en marcha todo lo que quería y le convenía” (Espinoza, 2008:372). La intervención planificada de los mitayos, bajo la dirección de los ingenieros que proyectaban las acciones, aseguraba tanto los recursos humanos como naturales para llevar a cabo sus planes.

Durante la época colonial, las instituciones socioeconómicas cambiaron radicalmente sus roles. Los españoles privilegiaron como actividad la minería y la producción agrícola se planificó en propiedades privadas conocidas como haciendas, que se organizaron en función de los productos que necesitaba el mercado, ocupando la mayor

---

colonial, el Virrey Toledo implementó el sistema de trabajo incaico para la actividad minera, donde la mayoría de la población pereció por las condiciones duras e inseguras de esta actividad en las mimas de Potosí y Huancavelica.

<sup>2</sup> El *ayni* palabra quechua que significa “reciprocidad” en castellano y se aplica en las comunidades andinas entre la parentela o poblados de una determinada comunidad.

<sup>3</sup> La *minka* significa “convocatoria” y consiste en el trabajo comunitario en determinadas actividades o labores que beneficia al colectivo. La *minka* se realiza para los trabajos colectivos de la limpieza de las acequias de riego, faenas comunales en la infraestructura pública (caminos, carreteras, escuelas y otros).

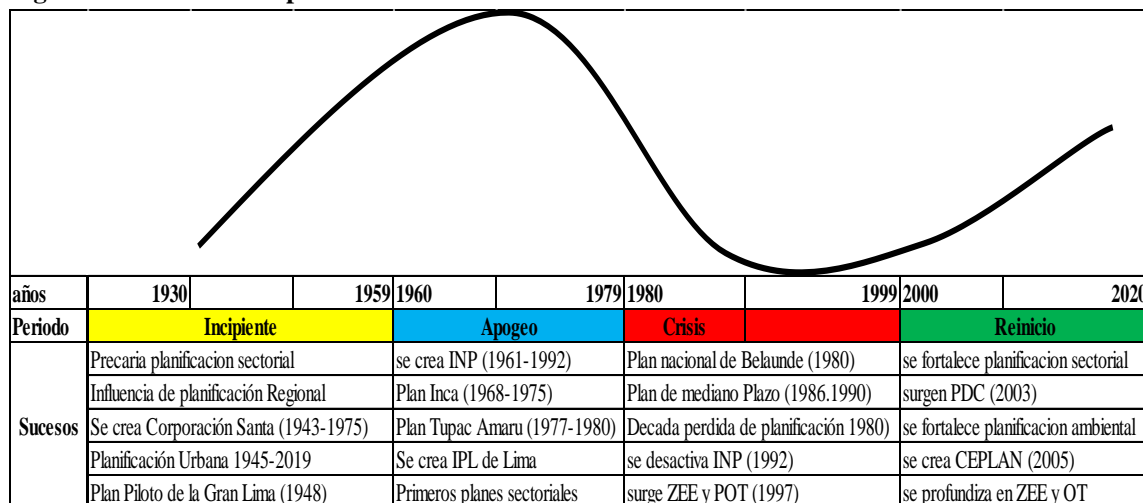
<sup>4</sup> Curaca autoridad principal de una determinada comunidad, camachicos autoridades que secundaban al Curaca y el camayoc es el responsable de una determinada labor, por ejemplo, kipucamayoc que es responsable del cuidado de los kipus, un sistema de contabilidad de los bienes y tributos que contribuían los aborígenes al Inca.

cantidad de tierras irrigables y planas en forma extensiva (Glave, 2009). En la Colonia se siguieron utilizando técnicas andinas y organizando la mano de obra indígena a través de la mita, se incorporaron nuevas tecnologías y se planificó el trabajo de forma diferente, desnaturalizándose los patrones de cooperación y arrinconando la minka y el ayni. Contreras (2008) enfatiza que las nuevas políticas permitieron una mejor planificación en la explotación minera, lo que a finales de la colonia se tradujo en un nuevo sistema de planificación dada la intervención técnica del sueco-alemán Thaddeus von Nordenflicht.

Ya en época republicana, durante el siglo XIX la explotación del guano permitió la expansión de la burocracia y el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas (Contreras et al., 2009). Se inició la construcción de obras públicas como el ferrocarril de Lima a Callao y la proyección de la colonización de la Amazonía. Sin embargo, la escasa planificación, la corrupción, la ineficiencia y la incapacidad contribuyeron al fracaso de las políticas emprendidas en esta época, al mismo tiempo se incrementó el presupuesto del Estado y también la deuda pública. Salinas (2009) pone en relieve los esfuerzos realizados en el siglo XIX hacia la planificación de labores productivas, en relación a las tasas demográficas de cada región del país, señalando que incluso se promovió la abolición de la esclavitud para mejorar la agricultura intensiva y la disponibilidad de mano de obra libre, premisas que no llegaron a cumplirse.

En el siglo XX, después del periodo de la plutocracia, se aprobó una nueva Constitución en 1920, bajo el gobierno de Augusto B. Leguía en 1920. Zegarra (2007) afirma que se continuó con la política de endeudamiento facilitada por la liquidez del mercado internacional hasta que la “gran depresión” afectó a la economía peruana. Los discursos sobre la planificación se remonta a finales del siglo XIX y durante el oncenio de Leguía cuando el “discurso oficial vendía la imagen de un Estado planificador y preocupado no solo por un horizonte de corto plazo” (Zegarra et al., 2007:30), aunque los años cuarenta y cincuenta son cuestionados como una época corrupta, fue entonces cuando se inició con fuerza la planificación. En la figura 9 se ha resumido y periodificado el proceso evolutivo de la planificación en el Perú durante el siglo XX y el hecho de que en cada etapa ocurrieron sucesos importantes que han marcado el carácter de la planificación nacional.

**Figura 9. Periodos de la planificación en el Perú**



Fuente: elaboración propia

#### 4.3.1.- Periodo incipiente.

El período abarca desde década del 30 hasta la del 50 y se denomina “incipiente” por el débil proceso de implementación planificadora y la exigua práctica de esta en el país, al mismo tiempo de su precariedad y aplicación sectorial e incluso dudas en las mismas instituciones multilaterales no tenían claridad sobre cómo aplicar la planificación.

**Década del 30.-** Los acontecimientos derivados de la revolución bolchevique (1917-1930) y el proceso de cambio social impulsado, así como la aplicación de una planificación técnica e instrumental (Lira, 2006), influyeron tempranamente en el Perú. Destacan las ideas expuestas en 1931 por Haya de la Torre en un evento político partidario, sobre la necesidad de adoptar un plan reorganizador basado en la investigación científica de la realidad económico-social del país y en el análisis integral de sus diversos factores (Leceta, 2012). Por su parte José Carlos Mariátegui hizo un planteamiento programático en el Congreso Económico Nacional, donde reconocía la función planificadora del Estado antiimperialista.

Para 1930, en el Perú había poca o nula planificación (Contreras, 2012). Durante la depresión que afectó Europa (1927) y Estado Unidos (1929) y que se extendió por una década (Bielza de Ory, 2002), se emprendieron desafiantes políticas económicas conocidas como “new deal” en Norteamérica y “welfare State” en Europa, experiencias que se fueron replicando en las políticas estatales de los distintos países latinoamericanos, incluidos Perú, que también se vieron afectados por la situación económica, tomando en cuenta que sus economías se basaban en las exportaciones y

dependían del mercado norteamericano.

***Década del 40.***- Esta década se impulsó un proyecto que emuló, el llevado a cabo en los años 30 en Estados Unidos, con la formación de la Tennessee Valley Authority. La creación de la Corporación Santa en el año 1943, sería el inicio de la futura gestión de “cuencas hidrográficas” como metodología de planificación regional con criterios hidrográficos y la implementación de una política que llevara a “desarrollar valles que permitan despegar economías y organizar áreas concretas” (Bielza de Ory y Bohl, 2012:66). En este periodo también surge tímidamente la planificación urbana de la mano de Fernando Belaunde Terry, que se basa en experiencias norteamericanas debido a su relación académica con este país. En 1947 se elaboró el “Plan Piloto de la Gran Lima”, a partir del cual se emprendió un proceso de planificación urbana que fue sobrepasado en el tiempo por el acelerado crecimiento de la ciudad. La planificación sectorial igualmente se desarrolla en esta década, pero de forma variable y en función del crecimiento del aparato estatal, adquiriendo protagonismo y fortaleciéndose en los años siguientes.

***Década del 50.***- En los años 50 se inició el éxodo rural hacia las ciudades de la costa peruana y como respuesta a este fenómeno se fortaleció la “planificación urbana” y la institucionalización de esta práctica, así como el uso de instrumentos y conceptos de moda importados del urbanismo europeo y norteamericano como el “zoning” y “la ciudad jardín”, entre otros. “La planificación se transformó rápidamente en el lema de los tecnócratas progresistas de América Latina, y aunque las oficinas de planificación que se establecieron no lograron mucho, que contribuyeron considerablemente a 'legitimar' la intervención estatal en la economía” (FitzGerald, 1981:53). Se crearon juntas departamentales que tuvieron el papel de planificar y programar las inversiones en obras públicas y rehabilitación, que luego debían ser aprobadas por el Ministerio de Fomento y Obras Públicas. En 1951 se creó el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) con el objetivo de estudiar los problemas nacionales relacionados al desarrollo, seguridad y la defensa nacional.

Como otros países latinoamericanos, en esta década el Perú implementó políticas económicas de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), pero durante el gobierno de Odría se retomó la política de Bustamante de dar paso al capital extranjero,

en particular el proveniente de los Estados Unidos en la lógica de “centro-periferia”, generando un déficit fiscal que dejó en una complicada situación al gobierno de Prado en 1956 (Jaramillo y Huamán, 2014). La intervención de la CEPAL en este periodo fue efímera pero decisiva en algunos aspectos, aunque tampoco supieron guiar a los países en vías de desarrollo, que terminaron fracasando en las políticas que emprendieron. A nivel sectorial, las políticas de inversión en infraestructuras se realizaron en caminos y particularmente en el asfaltado de la carretera panamericana norte, que venía recibiendo atención desde tiempos de Leguía en virtud del ambicioso plan de comunicaciones acordado en 1925 por todos los gobiernos del continente. En el periodo de Prado se iniciaron las medidas de planificación del sistema de transportes decretadas en 1957 (plan de carreteras con el objetivo de integrar al país) y se continuó con la construcción de las carreteras de penetración en el oriente peruano, en particular hacia Pucallpa, con el objetivo de aprovechar madera, caucho e impulsar la industria como política de gobierno.

#### **4.3.2.- Periodo de apogeo.**

El periodo de “apogeo” abarca desde los años 60 hasta finales de los 70 y tiene una considerable importancia en el proceso e institucionalización de la planificación en el Perú. La política económica y la planificación entre 1956 y 1978, ha sido estudiada por Fitzgerald (1981), quién explica que para entender este proceso es necesario tener presente dos fenómenos estructurales subyacentes, “el proceso de sustitución de importaciones y la disminución de la inversión privada” (p.332). Según Lira (2006:10), la planificación de la época tuvo dos rasgos fundamentales: “el primero, consistió en identificar la planificación con un alto grado de intervencionismo económico y no simplemente con una racionalización de las decisiones; el segundo, en vincularla con el desarrollo”. Boisier (2006), señala que en estos años la planificación alcanzó su máximo esplendor como ejercicio retórico y puesta en práctica, considerándose como la “*década de oro*” de la planificación regional. Sin embargo, con la crisis temprana que experimentó el Perú en la década del 70, se empezó a cuestionar su vigencia y poco a poco fue deslegitimada.

La CEPAL diagnosticó que, frente al resto de los países desarrollados, la economía latinoamericana en la década del 60 era de “inserción débil y vulnerable” debido a la carente infraestructura productiva y competitiva. Ante esta situación, la CEPAL

promovió la industrialización por la sustitución de importaciones (ISI), política que en el Perú se inició en la década de los 60 y se consolidó en los años 70 durante el gobierno militar. Sin embargo, por diferentes razones la fórmula aplicada por la CEPAL no tuvo éxito en el país y el desencanto fue ganando más terreno. Durante los años 60 y 70, la planificación peruana no logró nada concreto a pesar de estar institucionalizada y se empezó percibir como un aspecto negativo relacionado a la figura de planificación centralizada de los países de la órbita de la URSS. Con este antecedente, la planificación no fue tomada en serio y según Fitzgerald (1981) se realizaban políticas en este sentido sólo por dos razones, por una parte, el Estado cumplía un requerimiento administrativo de los organismos internacionales y por otra, el gobierno se trataba de mantener una imagen reformista. Como señala Roel (1968, en Fitzgerald, 1981), el plan tenía un único objetivo: que el Perú fuera considerado como un país con planes en el marco de la política de la Alianza para el Progreso de USA, pudiendo así solicitar los servicios financieros acordados en la carta. “El país casi no se enteró que teníamos un Plan, pero ello no podía ser motivo de preocupación alguna, porque nadie en el Gobierno pensaba seriamente en poner en marcha nada parecido a una planificación integral” (Roel, 1968: 55, en Fitzgerald, 1981).

***Década del 60.***- En América latina, durante esta década la planificación se inició con la programación económica, para continuar con la industrialización en sustitución de las importaciones y la presencia de ideas asociadas al planeamiento económico y al desarrollo. En Perú, la planificación peruana se dio en un contexto de conflictos sociales internos y presiones externas de Estados Unidos. Aunque el Perú no asumió en su totalidad las recomendaciones de los acuerdos alcanzados de la reunión de Punta del Este de 1961, indirectamente se vio obligado a cumplir las recomendaciones de Estados Unidos a cambio de su ayuda en la política de la “Alianza para el Progreso”. El 19 de octubre de 1962, en el periodo de la junta militar encabezado por Ricardo Pío Pérez Godoy, se aprobó la Ley N° 14220 denominada “Sistema Nacional de Planificación del desarrollo económico y social”, quedó integrado por el Concejo Nacional de Desarrollo Económico y Social (CNDES), el Instituto Nacional de Planificación (INP), las Oficinas Sectoriales de Planificación (OSP) y las Oficinas Regionales de Planificación (ORP). Leceta (2010) denomina los años comprendidos entre 1962 y 1975 como etapa de “planificación activa”, periodo en que se intensificaron los planes. El primer plan formulado por el SNP-PNP se planteó en 1964 y contenía un diagnóstico de la



economía, la concentración de la propiedad, un excesivo dominio de las empresas extranjeras y un desequilibrio espacial, todos ellos obstáculos para el desarrollo. Se había logrado un avance con el Primer Plan de Desarrollo Económico y Social de carácter sectorial, que abarcó el período comprendido entre 1967 y 1970, sin embargo, no llegó a ejecutarse (FitzGerald, 1981). Con el objetivo de orientar la política económica hacia “el desarrollo sostenido y a abandonar los ensayos reformistas de las décadas pasadas” (Jaramillo y Huamán, 2014:251), se implementaron otros ensayos en la materia y así corregir los desequilibrios territoriales y promover los polos de desarrollo. Los planes incorporaron el compromiso ideológico del desarrollismo, los conceptos usados ponen de manifiesto la influencia francesa y se introduce la planificación científica con instrumentos y técnicas de análisis moderno y con el apoyo de instituciones de cooperación internacional, emprendiéndose proyectos como el de Pichis Palcazú (MINAM, 2016).

Los esfuerzos puestos a mejorar la disponibilidad de información del territorio para su mejor ocupación y el adecuado aprovechamiento de sus recursos naturales, fueron un importante aporte al país. En 1962 se creó la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN), que tenía como objetivo efectuar inventarios de recursos naturales, estandarizar los procedimientos para su evaluación y promover el desarrollo de la cartografía por temas o especialidades (suelos, capacidad de uso mayor de tierras, mapa ecológico, etc.), todo a cargo de equipos multidisciplinarios preparados para tal fin. La Oficina fue desactivada en 1992 para dar paso al Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), que desaparecería en la década siguiente pasando parte de sus funciones al Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) y al MINAM. Por su parte, Hilhort (1979) manifiesta que, como respuesta al centralismo limeño, en 1964 surgieron las Corporaciones de Desarrollo Departamental, que contaban con presupuesto del Fondo Nacional para el Desarrollo Económico, sistema de financiamiento que jugó un papel preponderante en algunos departamentos como Arequipa, Piura y San Martín. Sin embargo, la situación económica fue determinante para que surgieran una serie de debilidades en el sistema de planificación. Este período fue convulso debido al surgimiento de las protestas campesinas a raíz de la implementación de la reforma agraria. Durante el primer gobierno de Fernando Belaunde Terry ocurrieron hechos insólitos como la “*pérdida de la página 11*”, lo que ha desencadenado un escándalo político denominado la “*página 11*” ocurrido en 1968. Se trataba de un convenio entre el

gobierno peruano y la empresa International Petroleum Company (IPC). La negociación con la empresa norteamericana tuvo su curso normal y estaba aceptada por los partidos políticos de la época. Hasta que ocurrió algo insólito, faltaba la “pagina 11” del documento materia del convenio donde estaría los precios de la venta de petróleo, esta situación fue el detonante para que se produjera el golpe de Estado encabezado por el General Juan Velasco Alvarado en 1968, momento a partir del cual se volvió a fortalecer la planificación ahora planteada no desde el crecimiento económico, sino desde el progreso social, con nuevas políticas de desarrollo y conceptos como la redistribución de la riqueza, de la tierra y el poder. Se realizaron reformas profundas en la ocupación del territorio, cuando la posesión de grandes áreas estaba en manos de una minoría (latifundios) y sus habitantes sometidos a condiciones infrahumanas.

***Década del 70.-*** Esta etapa corresponde al “gobierno revolucionario de las Fuerzas Armadas” que comprende dos períodos, el de Velasco Alvarado (1968-1975) y el de Morales Bermúdez (1975-1980). En estos periodos se desplegaron dos planes políticos de desarrollo, el “Plan Inca” (1968-1975) y el “Plan Túpac Amaru” (1977-1980).

Durante el gobierno revolucionario de Velasco (1968) el proceso ingresó a una nueva etapa de transformaciones estructurales en el modelo de la sociedad vigente, “redefiniendo las relaciones de poder entre los distintos grupos de la sociedad y eliminando las raíces de la marginalidad e injusticia social. Pero, al mismo tiempo, el proceso de transformaciones con la modificación de las relaciones políticas y económicas del país en la esfera internacional, con el objeto de neutralizar la situación de dependencia” (CEPAL/ILPES, 1978:3). Por consiguiente, una “verdadera planificación estatal del desarrollo socioeconómico, una política exterior en defensa del territorio y de los intereses soberanos del Perú, y la reforma agraria que terminaría con la estructura oligárquica del poder en el Perú y permitiría la integración socio-política del campesino antes excluido de la participación en la vida pública. Una vez ejecutadas y consolidadas esas cuatro reformas vendrían las restantes según la oportunidad política y los recursos económicos del momento” (Sánchez, 2002:245). “Todo el planteamiento gira entorno a una dependencia política que impone ciertas condiciones de dependencia económica y social, el sistema de planificación trata de minimizar los impactos negativos y maximizar los beneficios de la relación de dependencia dentro de los límites

que impone el sistema” (Gutiérrez, Ortiz y Villamil, 1970:7). No obstante, la planificación tenía tres características que marcaban el proceso

1) El «voluntarismo utópico», que significó la formulación y construcción de planes con marcada inserción de la ideología del planificador y la identificación de ésta con planificación del desarrollo, orientada por la concepción estructuralista: el planificador era visto como agente de transformación y como consecuencia de ello, tenía cierta autonomía para actuar. Esta concepción ocultaba la ideología e intereses de los sectores dominantes en la elaboración e implementación de las estrategias de un proyecto político o Plan Nacional y, por ende, en la orientación misma del proceso de planificación; 2) un «reduccionismo economicista», esto es, una visión de la planificación, que centraba su atención en el análisis y tratamiento de variables económicas a través de instrumentos de política económica. Sin embargo, se dejan fuera del análisis las particularidades del proceso político -relacionado con los conflictos de interés dentro y fuera de la estructura estatal de los distintos actores socio-políticos, debido a las orientaciones y efectos de la toma de decisiones públicas y 3) por último, la planificación estuvo marcada por el «formalismo», el cual está referido a los procedimientos y organismos adoptados para instituir y llevar a cabo el proceso de planificación. Tal concepción dio como resultado la planificación por etapas, originada en organismos centrales de planificación, que en el tiempo se aislaron de otras instancias y oficinas públicas, a tal extremo que llegaron a constituir «islas» en la compleja estructura decisional” (Lira, 2006:11).

El ascenso del gobierno militar produjo entusiasmo y esperanza en la población peruana -la revolución desde arriba- puesto que se planteaba una serie de reformas estructurales en un periodo de 20 años. Destacan en este aspecto los planes a largo plazo aprobados el 19 de noviembre de 1968, un ambicioso documento para el desarrollo nacional, cuyo objetivo era lograr el desarrollo que integrara a la población, disminuyera la marginalidad social, asegurara un amplio mercado interno, lograra mejor distribución de la población en el espacio económico evitando la concentración en la costa, transformara internamente las estructuras para eliminar los obstáculos institucionales para el desarrollo, capacitara al Estado para convertirlo en promotor de desarrollo, lograra la integración latinoamericana, lograra movilizar excedentes financieros hacia la inversión para la construcción de la infraestructura necesaria para las actividades de agricultura, minería e industria, desarrollara la potencialidad cultural a través de

integración nacional, el mejoramiento de la distribución de ingreso personal y la dinamización de la contribución del sector externo en el desarrollo nacional. Se realizaron cinco reformas básicas:

“reestructuración de la propiedad agrícola; establecimiento de una nueva política minera para aumentar la participación nacional en los beneficios generados por esta actividad; reformulación de la política industrial tendiente a lograr el cambio progresivo del modelo sustitución de importaciones a otro que se sustente en nuestros propios recursos naturales, orientándolo a la satisfacción de las necesidades de las grandes mayorías nacionales y que permita a su vez también, competir dentro del mercado regional; transformación de la estructura del Sector Público para que ejerza liderazgo en el proceso de desarrollo y la reorientación de los recursos financieros en favor de una mejor articulación productiva y regional, que propicie también, una mayor cobertura en los servicios sociales fundamentales (Salud, Educación, Vivienda, etc.)” (CEPAL/ILPES, 1978:104).

Los planes tenían presente la tendencia a la macrocefalia de Lima-Callao, para lo cual planteaban nuevos centros de demanda o “polos de desarrollo” en regiones con recursos estratégicos. El Desarrollo Nacional a Largo Plazo era una expresión tangible del manifiesto del gobierno revolucionario de las Fuerzas Armadas del 2 de octubre de 1968 y del Estatuto de Gobierno aprobado el 3 de octubre de 1968. El D.L. N° 17063 tenía como objetivos transformar la estructura del Estado, promover la calidad de vida y compatibilizarla con la dignidad de la persona humana, imprimir a los actos de gobierno un sentido nacionalista e independiente, moralizar al país, restablecer el principio de autoridad y promover la unión e integración de los peruanos (CEPAL/ILPES, 1978:105).

Velasco Alvarado tuvo una propuesta estatista que buscaba la plena participación de la sociedad, bajo la tutela del Estado en su papel regulador del mercado, orientado a lograr objetivos sociales. En 1971 se aprobó el D.L. N° 18742 que nombró al Instituto Nacional de Planificación como el organismo proveedor, coordinador y evaluador del programa nacional de cooperación técnica. El Estado se convirtió en el principal inversor y empleador, teniendo a la planificación como elemento central en la aplicación de los programas. El INP se encargó de implementar las políticas a través de sus oficinas de planificación sectorial en los ministerios y las oficinas regionales, que al

principio eran cuatro y luego, en 1972, se incrementaron a nueve. Este mismo año se realizó la planificación Sierra Sur para un circuito turístico que unía Cusco, Machu Picchu y el lago Titicaca, plan que si bien tuvo éxito, no alcanzó una repercusión en la mejora del entorno. El Plan Nacional de Desarrollo (1971-1975) se implementó a través de los Planes de Corto Plazo de 1971-1972 y 1973-1974, y se caracterizaba por trabajar sobre la base de anteproyectos de los planes sectoriales y las previsiones económicas producidas por el INP, sin participación del sector privado y con una estrategia y objetivos propios de un gobierno militar (Fitzgerald, 1981). El gobierno de Velasco planteó la modificación de la estructura de la propiedad por medio de la reforma agraria peruana, con el deseo de orientar la organización de la sociedad al transformar la esencia del poder económico que detentaba una minoría. Para ello se utilizaría a la “planificación social” como medio para la transformación estructural y para cambiar la situación de diagnóstico: existencia de una rígida estructura social, concentración del poder económico y político en una minoría, marginación de vastos sectores de la población, agudo contraste en la distribución de la riqueza, organización en beneficio de sectores privilegiados. Entonces la “planificación trataba de poner bajo control las debilidades e incertidumbres que los conflictos de intereses introducían en el proceso, máxime cuando la dependencia y la dominación oligárquica afectaba todas las dimensiones del régimen político, y el reformismo civil se había mostrado incapaz de superar esa situación” (Sánchez, 2002:215). El logro de los objetivos se orientó a desarrollar la minería, la industria, la infraestructura, la producción de energía eléctrica y los centros urbanos. Hilhorts (1979:29) señala que el gobierno “pensaba que la empresa privada sería incorporada a los objetivos nacionales. Igualmente, parece que existía la idea que habría, en un grado considerable, una acción automática por parte de los empresarios”, pero la conducta de los empresarios no cambió. Este plan quinquenal estableció estrategias de mediano y a corto plazo para cada sector y para las grandes regiones norte, centro, sur y oriente, situación que produjo un efecto positivo permitiendo que observadores afirmaran que por primera vez en la historia del Perú se implementaba una política de desarrollo ordenada y planificada. Sin embargo, en la opinión de Leyton y López (2005), la planificación en el escenario nacional quedó deslegitimada porque el modelo suponía una subordinación a las organizaciones sociales y económicas del Estado y en particular del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS). Esto generó un conflicto entre dos entidades de carácter diferente, a SINAMOS que era eminentemente político y el INP una instancia

tecnocrática del Estado. Por su parte, Galilea (1979) plantea que la planificación de la época tuvo un contenido sectorial, al crearse las oficinas de planificación en los diferentes ministerios, la que luego trascendió y evolucionó hacia perspectivas territoriales y multisectoriales. Se planteó la propuesta clásica de localización de actividades que se extenderían a la organización espacial, generando polos de desarrollo como centros motrices. El interés por la descentralización y el planeamiento territorial a escala regional tenía un carácter geopolítico dado la expansión de sectores básicos y la intención de reducir los desequilibrios territoriales y productivos. Las oficinas regionales de planificación funcionaron, pero no todos los resultados fueron óptimos.

Velasco (2013) refiere que el gobierno de Juan Velasco Alvarado aspiraba a que la revolución lograra la construcción de una democracia social con participación plena de los ciudadanos, utilizando la planificación como un instrumento de gobierno, con el fin de lograr un elevado grado de coordinación y coherencia entre la macroeconomía, las políticas sectoriales y la política social. El INP tuvo un papel protagónico en la formulación de las políticas de desarrollo, entre los años 1973-74 las oficinas regionales de planificación en los departamentos adquirieron un nuevo enfoque, pero los problemas agobiaron el proceso con los cambios en el INP. De acuerdo a Hilhorts (1979:39), “las oficinas regionales de planificación regresaban una y otra vez a la elaboración de diagnósticos y a la formulación de estrategias y objetivos, pero las ausencias de contrapartidas en las regiones convirtieron su trabajo en un esfuerzo sin respuesta”. Las políticas de descentralización no funcionaron adecuadamente y la dependencia del país de las decisiones externas se vio incrementada por la deuda externa y la crisis económica mundial. El esfuerzo nacionalista se realizó a costa de la centralización, los objetivos de desarrollo regional no se concretaron y los resultados en la economía fueron adversos para el régimen. La planificación sufrió un revés por la crisis del petróleo y aparecieron grandes cambios políticos y sociales. Por otra parte, después de la Conferencia de Estocolmo de 1972 surgieron preocupaciones sobre temas ambientales en el escenario político y académico, e irrumpió el concepto del “eco-desarrollo”.

Después de la caída de Velasco la situación empeoró, por la crisis económica que afectó seriamente a la planificación, escenario que fue aprovechado para abrir las puertas a las inversiones extranjeras. El posterior gobierno militar de Morales Bermúdez planteó

planes definidos de “mediano plazo”, de “naturaleza cualitativa y cuantitativa, que incluye previsiones y metas referidas a las principales variables macroeconómicas y sociales; a la vez que una desagregación sectorial y regional de las políticas globales o multisectoriales, en coherencia con la concepción integral del Plan”. Este Plan Nacional de Desarrollo (1975-1978) fue aprobado por D.S. N° 009-75, el 2 de agosto de 1975, con el objetivo de orientar la elaboración de planes de corto plazo tanto generales como sectoriales, impulsados por el sector público. El nuevo plan para el período 1975-1978, se “basaba en la consolidación de las principales reformas de la propiedad y la entrada en producción de los principales proyectos de exportación” (Fitzgerald, 1981:323). Este plan se hizo operativo a través del Plan Bienal 1975-1976 y del Plan 1977-1978 en vigencia, que básicamente tuvo como objetivo el “estabilizar y reactivar la economía” (Fitzgerald, 1981). La continuidad que experimentó el proceso nacional de planificación fuese de carácter integral, cobertura sectorial y regional; mientras la implementación de programas operativos puso de manifiesto la voluntad política de que la planificación fuese un instrumento fundamental para el Gobierno (CEPAL/ILPES, 1978). Se plantearon como objetivos principales la profundización y consolidación de reformas estructurales, el fortalecimiento de la participación de la población en todos los aspectos, la afirmación del pluralismo económico, la elevación de los niveles de producción y mejoramiento de los mecanismos de distribución, la reducción de los niveles de subempleo y desempleo, la reducción de desequilibrios socioeconómicos y la consolidación del control de los recursos naturales. Dentro de las políticas de las regiones destaca el acondicionamiento del territorio, que estaba orientada hacia el desarrollo de la región dentro de los grandes lineamientos de desarrollo nacional.

El segundo periodo de intentos de fortalecimiento de la planificación se dio con el plan Túpac Amaru (1977-1980), utilizando todavía la retórica revolucionaria del gobierno de las Fuerzas Armadas. Algunas ideas del pasado aún tenían vigencia y aspiraban a consolidar los objetivos en el aspecto social con el fin de corregir los problemas medulares que aquejaban a la sociedad peruana. Se comenzó a desandar el camino recorrido por Velasco, desactivando el SINAMOS y la Confederación Nacional Agraria (CNA). En su lugar se crearon los Organismos de Desarrollo (ORDES) que impulsaron la construcción de grandes infraestructuras para la producción de energía y hierro. El plan Túpac Amaru tenía como finalidad “consolidar el Proceso Revolucionario, evitando que derive hacia el estatismo comunista y que, por reacción, retroceda a

formas ya superadas del capitalismo pre-revolucionario; completar y reajustar las reformas estructurales, de manera de lograr un avance tal que haga irreversible la marcha del proceso hacia la consecución de su objetivo final que es la Democracia Social de Participación Plena” (Leceta, 2012, 65). Este plan fue considerado como la “reforma de la reforma”, existiendo también otras como la pesquera y la educativa. Según Lajo (1980), el plan Túpac Amaru contenía los lineamientos para salir de la crisis económica en que se hallaba el país desde 1975; las características del gobierno anterior “antiimperialistas y anti oligárquicas, la doctrina económica oficial que reconocía al trabajo como fuente originaria de la riqueza, la declarada búsqueda de una sociedad humanista, socialista, cristiana y libertaria que se resumía en la "Democracia Social de Participación Plena", dieron paso al "pragmatismo" y al "realismo" en las formulaciones programáticas y a la marcha atrás de las reformas y al "reajuste" de las disposiciones legales que restringían la acción del capital privado, nacional y extranjero” (Lajo, 1980:198). El nuevo escenario en que se desarrolló el plan Túpac Amaru consideraba precedentes como el proceso socioeconómico y sus resultados, el capitalismo de Estado y sus fracasos, así como los resultados obtenidos con las reformas. Como expresa Lajo (1980:203), existen dos puntos importantes en el plan: “a) la insistencia en el perfeccionamiento y la promoción concertada de los sectores de la economía con el olvido de la prioridad que se le daba hace pocos meses al sector de propiedad social, y b) la proclamación de la necesidad de hacer reajustes en las reformas estructurales para luego institucionalizarlas por medio de una Constitución”. El gobierno de Morales convocó a una Constituyente, proceso que finalizó con la aprobación de una nueva carta magna en 1979. El artículo 111 de la Nueva Constitución del Perú indica que el “Estado formula la política económica y social mediante planes de desarrollo que regulan la actividad de los demás sectores. La planificación una vez concertada es de cumplimiento obligatorio” (CPP, 1979). Sánchez Albavera (2003) denomina esta constitución como el “constitucionalismo social” esencialmente por la relevante función del Estado en la asignación de recursos con ciertas dosis de intervención pública. Esta nueva “Constitución reconoce a la planificación y los planes de desarrollo a los niveles nacional, regional y local” (Moschella, 2012) e incluso ya en 1978 se había aprobado el D.L N° 22083 que priorizaba los proyectos en su etapa de pre inversión, en la política de planes de desarrollo, planteándose planes de alcance anual conocidos como “plan de corto plazo”, entre los que destaca el plan de desarrollo para 1977-1978, elaborado en forma sectorial y regional. Este plan estaba integrado a un “plan global, un plan



económico financiero, trece planes operativos sectoriales y nueve programas de desarrollo regional” CEPAL/ILPES (1978:107). En términos de resultados se destaca que este plan tuvo avances significativos porque logró “reforzar la relación existente entre Programación real y financiera, y perfeccionar los mecanismos de programación de la Producción y abastecimiento del Comercio Exterior y de las Inversiones”. Los objetivos de este plan eran “incrementar la formación de capital, impulsar la reorientación de la estructura productiva, lograr una balanza de pagos superavitaria, racionalizar los gastos del sector público y mejorar la administración tributaria, reducir los desequilibrios regionales propiciando el desarrollo del interior del país, cautelar que no se deterioren las condiciones de vida de la población de más bajos ingresos” (CEPAL/ILPES, 1978:108). Sin embargo, los obstáculos que se presentaron en este periodo fueron las exigencias de perfeccionamiento de los instrumentos y técnicas de programación en la asignación de recursos y la articulación de instancias, que menguó los resultados.

A finales de la década del 70, en parte por la crisis del petróleo, se abrió un panorama de incertidumbre y cuestionamiento sobre la planificación tradicional. En este contexto surgieron nuevos enfoques en que se abrieron hacia la integralidad y comenzaron a incorporar el aspecto ambiental y la diversidad ecológica en los procesos encaminados hacia el desarrollo. Gutiérrez, Ortiz y Villamil (1970:28) consideran que el “producto del proceso de planificación entonces modifica los subsistemas internos y externos”. Sin embargo, la situación se complicó ante los magros resultados de una década de planificación para el desarrollo que en pocas ocasiones superó el nivel de elaboración de volúmenes de planes a largo, medio y corto plazo. Los años sesenta fueron críticos para la planificación. Frente al cuestionamiento sobre la rigidez de los planes, se planteó un enfoque integral a partir del enfoque del Instituto de Naciones Unidas para la Investigación y el Desarrollo Social, que impulsaba la idea de planificación unificada (Gallardo, 2013). El Plan Nacional de Desarrollo para 1971-1975, hacía referencia explícita al hecho característico de los años sesenta, de no-aplicación de los planes, buscando diferenciarse y legitimar la nueva propuesta ante la incredulidad reinante sobre el tema (Sánchez, 2002). La visión de corto plazo que prevaleció en la planificación del desarrollo también fue objeto de crítica, al “aducirse que la misma era rígida, ortodoxa, basada en planes economicistas e incompletos, además de burocrática y utópica” (Gallardo, 2013:31). El proceso de planificación se definía con carácter

multidimensional e integral, sin embargo, la parcelación fue adquiriendo relevancia solo para el análisis, que en la práctica se entendía con una sola orientación y dirección. Al inicio de esta etapa, la planificación del Perú tuvo dificultades en la metodología de análisis, acusándosele de tener “sesgo económico”, debilidad que fue corregida con el tiempo, pero no superó las expectativas que se tenía de la planificación.

#### **4.3.3.- Periodo de crisis.**

Este período abarca dos décadas, la primera de 1980 a 1990 y la segunda de 1991 hasta el año 2000. Las dos primeras etapas corresponden al gobierno de Belaunde (1980-1985), al primer gobierno de Alan García (1985-1990) y la tercera al gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000).

*Década del 80.-* Después de la aprobación de la nueva Constitución de 1979, se llamó a elecciones generales, siendo elegido como Presidente, el candidato de centro izquierda Fernando Belaunde Terry (segundo periodo). Ponce (2014:405), sostiene que la ausencia de una entidad que “supervisara y coordinara su programa de desarrollo, implicó que el Gobierno careciera de liderazgo experto justo cuando más lo necesitaba. De esa manera, se perdió gran parte del impulso adquirido, revirtiendo el proceso, mientras que las relaciones entre las principales entidades de planificación y las instituciones financieras del Estado se hicieron cada vez más conflictivas, agudizando rivalidades entre estas entidades sobre la formulación y control de la política económica”. Dado que el sistema de planificación se dedicaba a elaborar planes de desarrollo caracterizados por las proyecciones macroeconómicas, existía una lista de proyectos que requerían financiación externa, siendo esta modalidad lo más característico del gobierno de Belaunde. “La política económica y la planificación peruanas no se desarrollaron articuladamente y a pesar de la importancia creciente de la planificación central, ésta se limitó al sector público, recurriéndose a una política tradicional de estabilización para el resto de la economía” (Fitzgerald, 1981:339). Se abandonó la política del presupuesto por programa dado que no tuvo éxito por la dificultad de su seguimiento y del control de las metas propuestas, de esta forma, para Belaunde la planificación era física y no económica ni social (Velasco, 2013).

El Perú experimentó una crisis económica desde mediados de la década del 70, más tempranamente que el resto de los países latinoamericanos (Portocarrero, 1989), y las

medidas de Belaunde logró una recuperación impulsada por las exportaciones, el incremento de la inversión pública privada, y un cambio legal puesto hacia una apertura de la economía y una menor intervención estatal. Estos aspectos se profundizaron entre 1980 y 1982, permitiendo el desarrollo de la exportación no tradicional. Leyton y López (2005) aseveran que la década del 80 fue decisiva para la planificación. La influencia de las ideas neoliberales, encausadas por los programas de ajuste estructural y orientados por el Consenso de Washington, marcó el fin del paradigma clásico, que fue en declive paulatinamente hasta ser considerado prácticamente innecesario. Los avances de la planificación se dieron tanto en tareas de diagnóstico y proyecciones globales como en algunos programas sectoriales y proyectos específicos, pero, en general, su capacidad de influir no fue significativa en la política a corto plazo, es decir, en el manejo de la coyuntura y la emergencia, ámbitos en los que predominó la política económica. El 15 de junio de 1981, en virtud del artículo 111° de la recién aprobada Constitución de 1979, se promulgó (D. Leg. N°177, 1981) llamado “Ley de Organización y Funciones del Sistema Nacional de Planificación”. Este sistema no precisaba el término “territorial” en sus alcances, no obstante, según el artículo 3° se estructuraba con la participación de a) el Instituto Nacional de Planificación, b) el Consejo Consultivo Nacional de Planificación, c) los Organismos Públicos Descentralizados del Sistema Nacional de Planificación, d) las Oficinas de Planificación de los Ministerios y las de los Organismos Centrales, e) las Oficinas Regionales de Planificación, f) las Oficinas de Planificación de los Organismos Públicos Descentralizados, y g) las Oficinas de Planificación de los Concejos Municipales (D.L. N°177, 1981), poniendo de manifiesto que la mayoría de las iniciativas tuvieran impactos territoriales en diversos aspectos, aunque el planteamiento de los planes de desarrollo para el país insistían en la planificación económica y social, estos no se cumplieron.

Tanto la planificación como la descentralización fueron debatidas en la segunda etapa del gobierno de Belaunde (1983-1985), pero no logró ponerse en funcionamiento ninguno de las propuestas, porque el país entró en una crisis debido a la superinflación de la economía, que había superado coyunturalmente su desequilibrio externo y fiscal. Debemos señalar que esta crisis económica no solo afectó al Perú, sino que se experimentó en todo el ámbito latinoamericano donde paralelamente sucedían dos hechos relevantes: la planificación entraba en una crisis y a partir de 1983 irrumpía la carta de la CEMAT que significó un hito para la ordenación del territorio y un referente

para las políticas latinoamericanas, empezando a influenciar en el Perú la década siguiente.

El segundo periodo de esta década corresponde al gobierno de Alan García (1985-1990), del Partido Aprista Peruano, que a su vez puede subdividirse en dos etapas, la primera de 1985 a 1986, caracterizada por el incremento de las remuneraciones y del empleo, la reducción de impuestos, el congelamiento de precios de las empresas públicas, la estabilización de la tasa de cambio, el control de precios, la reducción de intereses y la limitación de pagos de la deuda externa (Portocarrero, 1989), es decir, la opción por el populismo y las ventajas a corto plazo. Reyna (2000) explica este periodo con gran detalle, señalando que el gobierno aprista apostó por la “lógica de la heterodoxia que parecía perfecta, pero tenía un eslabón crítico: la inversión privada” (p.34). El jefe del INP, Javier Tentalean, presentó el Plan Nacional de Desarrollo para el período 1986-1990, según la perspectiva económica había sido elaborado por tecnócratas formados en periodos anteriores a García, y que parecía funcionar bien, esperándose crecimiento tan elevado que hasta la CONFIEP conformó un equipo para trabajar un plan de desarrollo de largo plazo. Hacia 1987 García asumió un rol más activo en la política estatal con “una mayor planificación estatal para la inversión selectiva de los escasos recursos que se disponía” (Reyna, 2000:86). Luego vino “un programa de gobierno que disponía la planificación democrática de la economía y la nacionalización de las grandes empresas industriales y financieras. El punto de mayor debate fue la propuesta del ala radical del frente (PUM, UNIR y FOCEP) que impulsaron una huelga general indefinida, la renuncia del gobierno y el adelanto de las elecciones generales” (Reyna, 2000:228).

Al inicio de la década del 80 el balance de la planificación era negativo. Las debilidades eran propias de cada país, estos compartían factores determinantes en la “actividad de las instituciones estatales que se sometían a los grandes designios económicos, educativos, militares e incluso sanitarios del empresariado, por no decir del capital. Esos designios no impiden que las instituciones democráticas los adapten en el plano territorial local correspondiente ni que tales instituciones operen autónomamente en los márgenes que dejan esos grandes designios superiores” (Capella, 2016:1). Según el citado autor, existe un poder superior por encima de los Estados que se denomina “soberanía supraestatal difusa, poli céntrica”, dado el cual, en Perú los ajustes en el

sistema financiero no permitieron su desarrollo y el país entró en una etapa de crisis nunca antes experimentada en la historia republicana. Para Portocarrero (1989) las graves dificultades económicas de la década de 1980 se explican a partir de tres factores: el shock externo, el estancamiento del sector exportador y la inestabilidad e incoherencia de la política económica. En los años ochenta el contexto internacional fue notoriamente desfavorable para la economía peruana. Se intentó mantener el recurso humano del INP y fortalecer la institución con la creación de la Dirección de Planificación de la Producción y la Planificación Intersectorial, pero la situación nacional era compleja debido a la hiperinflación, el terrorismo y la corrupción del gobierno aprista, lo que imposibilitó que los planes funcionasen. A pesar de ello, durante este periodo se hicieron algunos cambios en lo que se refiere a la planificación, entre los que se cuenta la derogación del D.L. N° 177 de 1981 y la promulgación de uno nuevo en 1990, el D.L. N° 593, que en su artículo 3° incorpora un mayor número de integrantes al Sistema Nacional de Planificación. La “población con todos esos centros urbanos en expansión se convirtió en demandante de bienes y servicios que respondían a sus necesidades esenciales o a patrones de consumo propios y de los centros industrializados. A diferencia de los países desarrollados, en el Perú no se dio la correspondencia entre la estructura productiva y los patrones de consumo, por lo que la demanda por productos propios de etapas más evolucionadas de la industrialización provocó un incremento de gasto en importadores de bienes o la aparición de actividades de ensamblaje que no siempre coincidían con los requerimientos y potenciales económicos del país” (CEPAL, 1986:3). En el ocaso del régimen de García las políticas regionales perdieron peso debido a la irrupción del modelo neoliberal, que rechazaba tanto la planificación como las políticas económicas implementadas por el Estado hasta el momento. Estas promovían un cambio estructural en la economía, la imposición de la macroeconomía sobre el micro y la descentralización administrativa. Paz Soldán (2012) señala que en esta época se experimentaron ajustes que incorporaron la “planificación estratégica corporativa”, existiendo una preocupación por lograr equilibrios fiscales en desmedro de una planificación cada vez más indefinida. En este sentido, la década del 80 lo denomino como “la década perdida para la planificación”, ya que se generalizó la idea de su inutilidad por no ofrecer resultados positivos en contraposición al mercado, que sí podía resolver los problemas, contexto en que, el mercado adquirió preponderancia por sobre el Estado. Se planteó la reducción de las competencias estatales, ocasionando la disminución de sus capacidades y contraviniendo los

planteamientos iniciales de la planificación. En definitiva, esta década tuvo una serie de desequilibrios macroeconómicos y sociales, una crisis económica y social severa que implicó un retroceso en todos los avances logrados.

**Década del 90.-** La tercera etapa del período de crisis (1990-2000) se caracterizó por un ajuste económico radical y privatización. En esta década, la planificación tomó un nuevo rumbo en el ámbito latinoamericano, destacando nuevos conceptos como como la preocupación por el medio ambiente y por el desarrollo sostenible.

En los noventa, durante el último tramo recesivo (1990-2000), fueron implementados los programas de estabilización y el decálogo de las reformas estructurales del Consenso de Washington que se aplicaron en todo el continente. Así, en la década de 1990 se observa una mayor apertura comercial y financiera, una mayor estabilidad de las políticas fiscales y monetarias; un comportamiento estable de las principales variables macroeconómicas alcanzando la reducción de la volatilidad del PBI, el mejoramiento de los términos de intercambio y una política fiscal menos pro-cíclica” (CEPLAN, 2011).

En términos políticos, con la llegada al gobierno de Fujimori, un “outsider” a la política peruana, todo era incierto y no había claridad sobre qué ocurriría. Fujimori instauró un gobierno corrupto y autoritario, al mismo tiempo aplicó las medidas neoliberales más drásticas mediante un programa de ajuste estructural y también el “*fujishock*”. Este permitió la liberalización de la economía peruana y la continuación de las privatizaciones, que derivaron en que el país ingresara en un periodo de crisis durante toda la década, donde las políticas ligadas a la planificación dejaron de tener importancia. En 1992 se aprobó el D.L. N° 25548, por medio del cual se “disuelve INP y crea el Consejo Nacional de Planificación conformado por ministros, del cual no se conoce ningún plan” (Moschella, 2012).

En este período se aprobó la Ley N° 25490 por la cual se creaba una “Entidad pública que norma y coordina el financiamiento de las entidades Multisectoriales y Organismos Públicos Descentralizados del Gobierno Central” y mediante el D.L N° 25556 se promulgó la “Ley Orgánica del Ministerio de la Presidencia” que dispuso que las instituciones descentralizados dependiesen del MIPRE, siendo este último, el instrumento del populismo y de la corrupción gubernamental. La nueva normativa

significó la destrucción de 30 años de planificación nacional, cuyos resultados se “desviaron y se perdieron en su conjunto” (CEPLAN, 2012). Con el D.L. N°25548 se disolvió el INP y sus funciones se dispersaron en diferentes esferas del Estado, tales como el Ministerio de Economía y Finanzas, donde se creó una oficina para ese propósito. Como fruto de la cumbre de Río-ECO92 entró con fuerza en la región el concepto de desarrollo sostenible, enfocándose en la ordenación del territorio y la erradicación de la pobreza (Bielza de Ory y Bohl, 2012), surgiendo los planes medioambientales, la ZEE, y el OT, con el fin de fortalecer los planes sectoriales y la planificación urbana, ambiental y estratégica. En 1993 se aprobó la nueva Constitución Política del Perú, que presenta significativos cambios con respecto a la anterior de 1979. Según Sánchez Albavera (2003) se optó por un Estado liberal regulado por la actividad privada, mencionándose tíbilmente en el artículo 192° que “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” (CPP, 1993). Con ello se desconoció completamente la planificación, cuyos sistemas entraron en una etapa de desarme, abandono sistemático y desmantelamiento de todo lo avanzado en esta materia.

Leceta (2010) denomina al periodo comprendido entre 1993 y 2000 como el periodo de la “planificación estratégica”. Sin embargo, la mayoría de las intervenciones se realizaron sin un sistema de planificación que lo sustentase, por lo que, el proceso no se pudo fiscalizar para determinar la eficiencia o eficacia del empleo de los recursos públicos provenientes de las privatizaciones (Chiarella Yakabi, 2016). A pesar de que el artículo 195° de la Constitución de 1993 indicaba que 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” (CPP, 1993), esta situación no se dio, sino, por el contrario, las gestiones locales giraron en torno al libre albedrío de las autoridades de turno. En 1995, en las instituciones del Estado se incorporaron planes estratégicos –de origen empresarial y de la escuela norteamericana– como medios para alcanzar sus objetivos. Las reformas liberales incorporaron un enfoque de eficiencia en la gestión pública, privatizando las empresas estatales. El final de esta década significó el “renacimiento” de la planificación y según Gallardo (2013), en América Latina se inició una recuperación a pesar de los retrocesos previos en avances económicos y sociales. A partir del segundo

lustro de la década del 90 surgieron ideas y conceptos relacionados con la economía y el medio ambiente; vinculados en la dicotomía de Estado y mercado en el marco de la aplicación del Consenso de Washington. En Perú se fortalecieron varios aspectos relacionados con la planificación y hacia el final de la década, en 1997, se mencionó por primera vez en una ley, el concepto de ZEE como base para el OT.

#### **4.2.4.- Periodo de reinicio.**

El periodo de “reinicio” de la planificación abarca desde la primera década del siglo XXI hasta la actualidad. Es una etapa de importantes avances en la planificación y de creación de instancias para este fin, como el CEPLAN. Durante la primera década se pueden diferenciar dos etapas: la primera entre los años 2001 y 2006 durante esta etapa sucedieron el gobierno de transición a la democracia encabezado por Valentín Paniagua Curazao (2000-2001) y el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006); y la segunda entre 2006 y 2011 correspondió al segundo gobierno de Alan García.

***Primera década del siglo XXI.-*** En el año 2001 se aprobó el D.S. N° 045-2001 (PCM) mediante el cual se encarga la creación de la “Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental”. Esta decisión supuso el inicio de las políticas orientadas a la organización del territorio bajo el prisma de la gestión ambiental responsable y sostenible como desarrollo equilibrado y de amplia sinergia institucional. Con el retorno de la democracia al país y después de la recuperación de las instituciones, se implementó el proceso de la planificación pública desde la perspectiva integral, concertada y estratégica; a través de la ZEE. En el gobierno de Valentín Paniagua (2000-2001), se aprobaron los decretos relacionadas con el OT más influyentes para la política de la planificación territorial en el Perú, mientras que en el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) se recuperó la economía y experimentó un crecimiento debido a la inversión en actividades extractivas. La formulación del Acuerdo Nacional (2002) significó un importante avance para la planificación, considerándose como la quinta política estatal, y se establecieron las condiciones para la futura implementación de un sistema de planeamiento estratégico a partir de objetivos concretos. El planteamiento se concretó el 6 de mayo de 2005 con la promulgación de la Ley N° 28522, mediante la cual se creó el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el CEPLAN. En este periodo de gobierno se aprobaron también los reglamentos para la zonificación encaminados al POT y las normas ambientales relacionadas con el



territorio. En el segundo periodo de García (2006-2011), en junio de 2008, se aprobó y entró en vigencia la Ley N° 28522 y para que se implementase el CEPLAN se aprobó de D.L. N° 1088. A pesar de ello, la implementación del plan suscitó algunas reservas, como sostiene Chiarella (2010), que el Estado no tenía ni la capacidad económica ni las competencias para su implantación, gestión, seguimiento y evaluación de procesos.

***Segunda década (2011-2021).*** - En la segunda década de este milenio la planificación sectorial se ha impuesto frente a los demás enfoques de planificación. El OT no ha logrado el apoyo suficiente en el sector político, se han incrementado los conflictos medioambientales debido a la imposición de determinantes de la inversión privada en las actividades extractivas y a pesar de los largos años de estudio e implementación, se ha continuado debatiendo la escala idónea para la planificación territorial. Para Bielza de Ory (2012), lo ideal habría sido promocionar la cooperación entre la ciudad y el campo con el objeto de reforzar las regiones funcionales, la región y la subregión (provincias y distritos), siendo esta delimitación la más recomendable para la planificación y el OT. No obstante, como sugiere Benabent (2005:5), la diferenciación entre los planes de escala regional y subregional (provincias y distritos) reside en que los planes regionales son “político-programáticos”, mientras que los planes subregionales tienen carácter de orientación ordenadora, sin embargo, en la práctica son difíciles de diferenciar cuando ambos adoptan los mismos contenidos en la articulación de las acciones programáticas y la coordinación para las inversiones. Leyton y López (2005) consideran que algunas experiencias locales de planificación concertada y aplicación de criterios de presupuesto participativo, han constituido importantes aportes para la articulación entre los niveles local y regional, sin embargo, las relaciones están subordinadas a otros aspectos como el nivel de desarrollo de los municipios, el tamaño de las jurisdicciones, la masa poblacional y las capacidades institucionales de los gobiernos locales para proponer iniciativas a los gobiernos regionales y para que estas sean viabilizadas adecuadamente.

***“Gran transformación y la hoja de ruta” (2011-2016).*** - El gobierno de Humala se caracterizó por una serie de contradicciones. En cuanto a la planificación, se revisó el “Plan Bicentenario” aprobado por García para adecuar la visión de desarrollo del país, y después de cinco años se presentó el “Nuevo Plan Bicentenario” en versión preliminar, pero continuaba teniendo defectos de concepto y aplicación. Se aprobaron dos guías

metodológicas, una para planificación estratégica y otra para la planificación territorial, ambas con serios problemas conceptuales que privilegiaban la metodología prospectiva para la planificación (Chiarella y Yakabi, 2016). En junio del año 2011 se realizó el lanzamiento del “Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2021” y en noviembre del mismo año su actualización. El “Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021”, fue formulado por el CEPLAN en el marco de su misión de conducir y desarrollar la planificación concertada como instrumento técnico de gobierno y de gestión pública, orientando y ordenando acciones dirigidas a lograr el objetivo estratégico del desarrollo integrado del país. Los grandes lineamientos de este plan son:

crecimiento económico basado en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, crecimiento de mega ciudades, el cambio climático, preocupación por el ambiente y la preferencia por los productos naturales, Plan de Ordenamiento Territorial para la ocupación plena y productiva de las fronteras nacionales, Aprovechar estos recursos en forma sostenible y responsable viene a ser un componente importante de nuestra estrategia de desarrollo y el Impulsar la gestión integrada de los recursos naturales, de las cuencas hidrográficas y el ordenamiento territorial (CEPLAN, 2010:15).

En el año 2012 se realizó el primer Congreso Nacional de Planificación y Desarrollo Sostenible, en el evento participaron notables personalidades y representantes de las instituciones comprometidas en la planificación. En palabras de Mariano Paz Soldán, “el objetivo final de toda acción gubernamental, como el de la planificación estratégica, es el bienestar, la seguridad y la posibilidad de desarrollo del ser humano” (CEPLAN, 2012:13). Javier Iguíñiz, representante del Acuerdo Nacional, destacó la planificación estratégica como el mecanismo para “reducir las incertidumbres que nos traerá el futuro, disponer de planes de contingencia, prevenir, mitigar y/o adaptarnos a situaciones adversas e inevitables y contar con un método de intervención que produzca un cambio en el curso tendencial de los eventos, y disponer de una herramienta de gestión que permita formular y definir objetivos de carácter prioritario, así como establecer los cursos de acción y asignación de recursos para alcanzar los resultados en un contexto de cambios” (CEPLAN, 2012:18). Paz Soldán, en su calidad de Presidente del CEPLAN, planteó estrategias dentro del SINAPLAN, y Ramírez, otro funcionario del CEPLAN, por su parte sostuvo que el Perú debía proyectarse al 2050, escenario en el cual la

economía peruana se ubicaría en el puesto 26 del mundo y la demografía sufriría cambios trascendentales. Por otro lado, Carlos Neyra del MEF, sugirió fomentar el desarrollo sobre la base de los recursos naturales que se explotan actualmente. Finalmente, es interesante destacar los datos que expuso Castro, del MINAM, como por ejemplo que el capital natural contribuye con un 13% a la riqueza total, lo que representa el doble del promedio mundial y cinco veces superior al de países desarrollados; que el 15% del PBI depende de los recursos naturales vía actividades extractivas; o que del 100% de los residuos sólidos solamente el 26% se dispone en rellenos sanitarios, el 14.7% se recicla y el 59.3% se vierte al ambiente, situación alarmante y crítica. Las conclusiones del evento giraron en torno al carácter concertado y participativo como medio de sostenibilidad, la visión de la situación inicial y el objetivo deseable: el bienestar ciudadano. De acuerdo al CEPLAN (2012:112), “La planificación no es un fin en sí mismo, sino solo un instrumento”, concluyéndose que el OT y el desarrollo de la infraestructura deben estar “comprendidos en la planificación estratégica”. Los lineamientos de las políticas para el OT se definieron como “un instrumento de planificación y gestión del desarrollo sostenible del país, para promover y regular los procesos de organización sostenible del territorio a nivel nacional, regional y local, articulados a los planes ambientales, de desarrollo, de desarrollo económico, social y otros; los que deben ser actualizados periódicamente. La prospectiva aplicada a los territorios busca promover la competitividad y el desarrollo integral de sus habitantes” (R.M. N°026-2010-MINAM, 2010 y R.M. N°0289-2013-PCM, 2013).

**“Gabinete de lujo” (2016-2021).**- La ineficiencia de la planificación en el Perú se originó por diferentes causas como: la discontinuidad en la dirección del CEPLAN, el enfoque equivocado que privilegia la metodología prospectiva, la escasa institucionalidad del CEPLAN como ente rector en materia de planificación que en general carece de responsabilidades y competencias determinadas, y los escasos recursos destinados a su gestión (Chiarella y Yakabi, 2016). Dado que la institución que decide sobre los presupuestos destinados al POT en curso; en el Perú no es el propio CEPLAN, sino que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la implementación de los planes y su articulación tiene serias deficiencias. Los planes plantean el tema del desarrollo, el enfoque territorial sigue estando en el aire. Los planes han privilegiado una metodología “estratégica”, cuando existen otras que podrían entrar en una combinación para planificar espacios y territorios complejos. El CEPLAN no ha

logrado ubicarse en el escenario público y tampoco el “gabinete de lujo” de Pedro Pablo Kuczynski ha podido mejorar esta situación, continuando el problema y sus consecuencias se evidencian en la forma de enfrentar situaciones reales como los impactos del fenómeno del niño en zonas que no se han podido recuperar, porque no existen planes reales, ni ideas para abordar con prontitud y eficacia ante los desastres naturales. Las metodologías que se empleen para la investigación y la determinación de algunos aspectos requieren del concurso de metodologías y tecnología que permita resultados comprensibles y sencillos para todo público. Sería beneficioso que la forma de compartir la información fuese de fácil acceso, porque si la población de un determinado territorio no está de acuerdo con el planteamiento del problema, menos lo estará con la solución. El proceso de OT debería estar precedido de una negociación previa y no dejarse para el final del proceso, debería ser el resultado de la reflexión conjunta de todos los actores comprometidos y no una proyección de los deseos de los expertos y políticos de turno (Bielza de Ory, 2002:47). Estas prácticas conducen a la existencia de bajos niveles de planificación local y municipal en el Perú (Hurtado, Villanueva y Gonzales-Vallejos, 2010) y mientras que el presupuesto municipal no se articule con los POI, PDI, POT y PDC, las gestiones locales carecerán de objetivos y horizontes claros.

Todos los esfuerzos antes citados han sido superados por la gestión sectorial que está muy afianzada en el aparato estatal, dando como resultado una intervención desordenada, acentuada en la ocupación del territorio “que genera problemas de competitividad, desarticulación territorial, desigualdad en el acceso a servicios y la ocupación de zonas de alto riesgo de desastres” (Fernando, Lizbeth, Wilmer, Helga y Rany, 2014:57). Los retos actuales de la planificación son los problemas que enumera Novoa (2003:17) “desarticulación territorial, ocupación desordenada del territorio, sistema urbano desequilibrado, desintegración social, economías regionales y locales deficientes, altos niveles de pobreza, diferencia de calidad de vida entre el campo y la ciudad, estructura territorial centralizada, deficiente gestión territorial y otros problemas que requiere acciones y aplicaciones más concretas por el incremento de conflictos sociales a raíz del posicionamiento de las actividades extractivas en zonas altamente vulnerables para la ecología, como la zona de los andes y la amazonia”. La situación actual de los daños al medio ambiente se debe a la inadecuada gestión de los recursos naturales por parte del Estado, que no ha encontrado mecanismos de control efectivos

para estos casos y a la dependencia del país respecto de las actividades extractivas. Las exportaciones son la principal fuente de la economía peruana convirtiéndose en el factor predominante en el momento de las decisiones políticas y económicas, porque representan un porcentaje considerable del producto interno bruto (PBI) del país, como también en los empleos directos que produce y las regalías para los gobiernos regionales y locales. De todas estas, la minería destaca como una de las principales actividades extractivas del país, pero también como una fuente de conflictos socio-ambientales. El enclave de sus operaciones está en los territorios alto andinos, donde la población es mayoritariamente pobre y tiene escasa relación con las empresas productoras de riqueza, lo que distorsiona las relaciones entre la economía local en el ámbito rural. Tampoco existen mecanismos para gestionar en forma óptima los desequilibrios territoriales y económicos que orienten al desarrollo equilibrado y sostenible del territorio intervenido.

#### **4.4.- Tipos de la planificación.**

La política de la planificación depende de las prioridades y demandas de los actores sociales y los enfoques difieren en función de las necesidades, las características socioeconómicas y los contextos de cada país o región donde se apliquen. En las diversas experiencias de planificación destacan enfoques de amplio espectro tales como: el aspecto urbano, rural, ambiental, turístico, económico y entre otros (Muqui, 2010 y GPC, 2014). El análisis de Glave (2010) se basa en dos aspectos fundamentales: el ordenamiento político territorial basado en la descentralización y la planificación del desarrollo fundamentada en la ordenación espacial y aspectos socioculturales y ambientales. En el cuadro N° 5 se presenta el surgimiento y momentos de desarrollo de los tipos de planificación más importantes que se han aplicado y aún se aplican en el Perú, a los que se agregan otros menores, como será explicado a continuación.

**Cuadro 5. Tipos de Planificación sectorial en el Perú**

<b>N°</b>	<b>Planificación</b>	<b>Año inicio</b>	<b>Institución</b>	<b>Estado actual</b>
1	Sectorial	1930	Ministerios (Fomento y obras)	Vigente
2	Urbana	1940	MVCS	Vigente.
3	Regional	1943	CPS	Desactivado en 1975
4	Cuencas	1943	MINAGRI	ANA.
5	Económico	1950	MEF	Vigente.
6	Tradicional/normativa	1962	INP	Desactivado en 1992
7	Física	1962	ONERN	Desactivado.
8	Ambiental	1990	MINAM	Vigente
9	Rural	1996	MINAGRI	Desactivado

10	POT-ZEE	1997	MINAM	Vigente
11	Situacional/Estratégica	2000	MEF	Vigente
12	Geopolítico	2003	PCM-DNDTD	En implementación.
13	Estratégico	2005	CEPLAN	Vigente

Fuente: elaboración propia

#### **4.4.1.- Planificación Sectorial.**

A finales del siglo XIX y después de la guerra con Chile se creó la Sociedad Geográfica de Lima en 1899, institución que reuniría a la mayor cantidad de especialistas en diferentes disciplinas y se constituyó como la institución científica de referencia. Las planificaciones sectoriales se iniciaron en los primeros años del siglo XX, no poseían metodologías ni conceptos desarrollados y se utilizaron como herramientas de planificación en función de las prioridades de la administración a través de los sectores más funcionales del aparato estatal. La política de planificación sectorial inició sus actividades a través de la Junta de Obras Públicas y Corporaciones Departamentales de Desarrollo entre los años 1930 y 1960; como sostiene Benabent (2012), con el avance de la modernización del Estado las administraciones sectoriales incorporaron políticas imponiendo sus estrategias a través de los planes territoriales. En 1946 se creó la Corporación Peruana de Turismo con la promulgación de la Ley N° 10556. Para la planificación de la infraestructura productiva; en 1952 se creó la Comisión de Caminos, Irrigaciones y Colonización de la Amazonia, órgano técnico con la capacidad de emitir dictámenes sobre los proyectos de desarrollo público o privado. La planificación educativa se inició en los primeros años del siglo XX en la época oligárquica y continuó en el periodo de 1948-1956, en el gobierno de Odría, por iniciativa del Ministro del ramo, Juan Mendoza. El primer plan de educación se llevó a cabo en el período 1950-1956, culminando con un inventario de la realidad educativa nacional en 1956. El Ministerio de Educación se creó en 1958, como también la Dirección de Planeamiento en la materia, que luego fue incorporada al SNPDES.

La Carta de Punta de Este también influyó en el desarrollo de la planificación sectorial. Según Bermejo (1962), la primera reunión especial de Ministros de Salud de la región se llevó a cabo en 1963 y adoptó como suya las decisiones de la Carta, permitiendo en enero de 1963 la creación del Primer Plan Decenal de Salud, así como la Oficina Sectorial de Planificación en Salud, siendo el Perú uno de los primeros países en implantar la planificación en el sector. En este periodo se fortaleció rápidamente la planificación sectorial en salud, educación, agricultura, trabajo y otros aspectos. La

planificación urbana logró máxima importancia convirtiéndose en un referente en Latinoamérica, en virtud de su renovado marco conceptual y metodológica. Con relación al territorio, la planificación sectorial se expresó en el Plan Inca de 1971-1975, incorporando la reforma agraria como mecanismo del desarrollo agrícola. Actualmente la planificación peruana es de carácter sectorial y funciona en sectores autónomos sin articulación horizontal ni vertical. Las acciones administrativas en forma sectorial continuaron, logrando la consolidación en los ministerios que conocemos en la actualidad. En los años de su existencia como práctica administrativa, la planificación sectorial se ha desarrollado desde la perspectiva teórica enmarcada en el desarrollo territorial y en la determinación de ejes estratégicos y presupuestos (Leyton y López, 2005). Los principales actores de este proceso son las instituciones que directamente realizan acciones desde el enfoque sectorial, destacando: la Dirección Nacional de Urbanismo, la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. Los responsables del planeamiento no tienen competencias claras en relación al OT, pero participan directamente en la organización del territorio, aunque no son los únicos actores que deciden sobre su uso, también existen otros sectores como el Ministerio de Agricultura, de Energía y Minas, de Producción, de Cultura, de Turismo y Defensa Civil. En 1978 se aprobó la Ley Orgánica del Sector Agrario (IICA, 1979), órgano rector del Sistema de Planificación Agraria que formula la política sectorial y conduce al sector en función de las directrices del INP. Los planes sectoriales no pueden estar alejados unos de otros cuando el objetivo es común, la descoordinación entre las instituciones del Estado fue y es un asunto recurrente en la administración pública nacional, en consecuencia, hay planes en cada una de las instituciones que no consideran los avances en el resto de los sectores o no toman en cuenta la información relevante que podría ser de gran utilidad para la planificación y el desarrollo sostenible.

Se deben realizar esfuerzos transversales, intersectoriales, integrales e interdisciplinarios con el objeto de lograr un posible plan que responda a los intereses de la mayoría de los colectivos. El problema, es una “suerte de proceso de hipersectorialización normativa, en que cada sector desarrollaba sus propios instrumentos y mecanismos institucionales, en virtud del mandato establecido por el Decreto Legislativo 757, progresivamente y acaso paralelamente, se fueron desarrollando normas orientadas a una integración transectorial” (Foy, 2013:34). El “desarrollo equilibrado y sostenible del territorio

requiere que todas las políticas sectoriales se encuentren coordinadas en el marco de documentos de ordenación del territorio, para así asegurar la exigencia de compatibilizar el crecimiento económico con el uso prudente de los recursos naturales y con la conservación del medio ambiente y del patrimonio cultural, integrando la consideración de la sostenibilidad del desarrollo a largo plazo” (Bielza de Ory, 2003:50). El problema que tiene actualmente la normativa peruana y la práctica de la gestión territorial es el proceso de la “sectorialización normativa que conducirá a la aprobación de reglamentaciones y regulaciones de lo más variadas, sobre todo respecto a los denominados instrumentos de gestión ambiental; verbigracia de estudios de impacto ambiental (EIA), límites máximos permisibles (LMP), estándares de calidad ambiental (ECA), etcétera, en el ámbito minero metalúrgico, hidrocarburífero, eléctrico, pesquero, industrial, del sector defensa, agrario, salud, por mencionar los principales” (Foy, 2013:32). El MINAM (2016) ha creado el Registro Nacional de Ordenamiento Territorial, como una supuesta herramienta que sistematice el proceso a nivel nacional y que sirva como plataforma de información de los avances en OT en cada región y provincia, sin embargo, cómo no es una herramienta dinámica y un soporte, solo sirven para observar algunos avances en el proceso. La reciente creación del SINAPLAN y el CEPLAN intenta articular los diferentes niveles y dinamizar los procesos operativos de ejecución de los planes, con el fin de alcanzar los objetivos del plan nacional de desarrollo. En su recorrido, la planificación sectorial ha alternado su metodología de intervención utilizando planes estratégicos y territoriales e intentó articular niveles horizontales con otros ministerios y en forma vertical con las diferentes instancias administrativas, y aún continua esta dinámica de los actuales planes sectoriales enfocadas en instrumentos de carácter estratégico, constituyéndose como una especie de planes de segunda jerarquía en relación a los planes nacionales. Desde el punto de vista de Arce (2013), es necesaria la generación de mecanismos legales de coordinación intersectorial e institucional para armonizar los instrumentos y los megaproyectos con el OT. En resumen, desde la perspectiva más simplista se puede notar que la planificación sectorial es la antítesis de la planificación integral que actualmente promueve el Estado peruano.

#### **4.4.2.- Planificación Urbana.**

La planificación urbana en el Perú no es reciente, pero los trabajos previos dan cuenta que, las grandes transformaciones de las ciudades en el devenir histórico del país, son



escasas. Destaca el trabajo de Ludeña “Historia del Urbanismo de Lima a lo largo de su Período Republicano, desde su inicio en 1821 hasta 1970”, que establece interesantes horizontes temporales para explicar el proceso urbano de Lima en cada uno de sus diferentes tomos: 1º “El proyecto republicano y la ciudad oligárquica”, que cubre desde la Independencia en 1821 hasta 1919; 2º “Del orden neobarroco a la ciudad capitalista en ciernes”, que abarca las décadas de 1920 y 1930; y 3º “Ciudad moderna: de la modernización desarrollista al desborde barrial”, que corresponde al periodo de 1940 a 1970 (Ludeña, 2004 en Ortiz de Zevallos, 2005:137). En la década del 40, durante el gobierno de Bustamante (1945-1948), se creó la Corporación Nacional de Vivienda y la Oficina Nacional de Urbanismo (ONPU), como también, en 1946, se aprobó la Ley N° 10723 para desarrollar la planificación urbana. La década del 50 se caracterizó por el interés estatal en las políticas nacionales y según el análisis de Ortiz (2017) “el primer instrumento oficial de la modernidad urbanística funcionalista-racionalista inspirada en la Carta de Atenas, que se formula y se pone en ejecución en el mundo, es el Plan Piloto de Lima, instrumento de gestión made in Perú” (p.19). Los mencionados planes de Lima, por ejemplo, fueron desactivados o desmontados por las “dificultades económicas, la inestabilidad política y la expansión urbana, aunque quedan huellas a nivel urbanístico como los grandes conjuntos habitacionales, frutos de los programas nacionales de vivienda. Inicialmente, el Estado controlaba la planificación. Sin embargo, el gobierno de Fujimori, por un lado, y los dos mandatos de Luis Castañeda por otro, traducen un evidente desinterés para la planificación urbana” (Metzger et al., 2015:28). La planificación urbana surgió como una necesidad de enfrentar el inminente éxodo rural del país que a su vez provocó el rápido crecimiento de las ciudades sin ningún tipo de regulación en las ocupaciones territoriales. Se inició la aprobación de los planes y algunas normas reguladoras para la ocupación del uso del suelo en la capital Lima, consolidándose la planificación urbana como una de las políticas más importantes en torno a la planificación, que tuvo un éxito relativo debido a la participación del arquitecto Fernando Belaunde Terry. El acontecimiento más importante fue la creación del Instituto de Planeamiento de Lima (IPL), una institución de gran prestigio en el ámbito latinoamericano. Ramos (2011) menciona que en los años 1959-1961 se gestó la relación de la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) con la Universidad de Yale y la presencia de profesores de esta Universidad a través de la misión de Naciones Unidas-OEA. Esta relación fue determinante para que el IPL se transformara en la sede del Programa Interamericano de Planeamiento Urbano Regional (PIAPUR) hasta su

finalización en 1965. En el cuadro N° 6 se presentan en forma cronológica los acontecimientos más importantes del proceso de planificación urbana en el Perú.

Cuadro 6. Proceso de la planificación urbana en el ámbito Nacional

<b>Año</b>	<b>Acción</b>	<b>Observaciones</b>
1872	Plan Regulador de Luis Sada y Enrique Meiggs.	Para Lima.
1919	Leguía y la planificación de la ciudad Moderna de Lima.	Para Lima.
1937	“Arquitecto Peruano” e Instituto de Urbanismo del Perú de Belaunde.	
1940	Enseñanza de la planificación urbana.	
1944	Creación del Instituto de Urbanismo de Lima (IPL).	
1945	Creación de la ONPU.	
1946	Ley N°10723-1946.	
1947	Plan Piloto de la Gran Lima por la ONPU.	
1946	Corporación Nacional de Vivienda.	
1951	Junta de Instituto de Urbanismo.	
1960	Instituto de Planeamiento de Lima.	Bajo el auspicio de la OEA dentro de la UNI.
1967	Plan del MET 1967-1980.	
1969	Se crea el Ministerio de Vivienda y Construcción.	Se haría cargo de la planificación urbana nacional.
1985	D.S. N°007-1985-Vivienda.	Reglamento del acondicionamiento territorial, desarrollo urbano y medio ambiente.
1991	Instituto Metropolitano de Planificación.	
1992	Eliminación del Instituto Nacional De Desarrollo (IND) y el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INADUR).	
2003	D.S. N° 027-2003-Vivienda.	Reglamento de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano.
2006	R.M. N° 173-2006-Vivienda.	Plan Nacional de Urbanismo.
2011	DS N° 004-2011-Vivienda.	Reglamento de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano.
2013	Plan Regional Concentrado de Lima.	En proceso.
2016	D.S. N° 022-2016-Vivienda.	Reglamento de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano sostenible.

Fuente: elaboración propia

La planificación urbana se basó en el instrumento llamado *zoning* o zonificación, que es básicamente la planificación del uso del suelo en la ciudad. Una metodología en la resolución de los problemas de las ciudades en el mundo, como también en el Perú, fue “la invención de concepto tras concepto que difícilmente conducía a un entendimiento creíble de qué estaba pasando en y entre las ciudades, y, además, que el predominio de adjetivos como global, internacional, mundial o transnacional justificaba repensar la tradición teórica en urbanismo porque era inoperante para la nueva escala de los fenómenos” (Farres y Matarán, 2014:2). Por un lado, el problema estaba en la mirada hacia lo físico, que es básicamente el espacio donde descansan las actuaciones

urbanísticas y por el otro, en la acción transformadora del agente social. Esta perspectiva “contrasta el interés urbanista de antropólogos, sociólogos rurales y agrónomos, quienes se centran más en el proceso transformador que en el territorio donde se asienta” (Rojas, 2014:120). Los aspectos urgentes en la gestión del desarrollo urbano en el Perú son “la regulación del desarrollo urbano sostenible, de sistemas viales locales, reordenamiento y racionalización del transporte terrestre, tratamientos urbanísticos, racionalización y paisajístico, ordenamiento ambiental y prevención ante desastres de centros urbanos” (Castillo, 2011:39). Por lo tanto:

la planificación, entendida como el procedimiento coordinado de un grupo especializado para diseñar las estrategias óptimas en el aprovechamiento de los recursos y hacer viable las soluciones de infraestructura que albergarán las esferas económicas, sociales, políticas o religiosas, existió definitivamente en el antiguo Perú. Ello posibilitó el desarrollo de la arquitectura y el urbanismo. Las formas de ocupar el territorio requieren una organización social, además de un conocimiento de los sistemas ecológicos...El emplazamiento de cada asentamiento requirió también una organización espacial que no solamente es funcional, sino sobre todo íntimamente ligada a una cosmovisión particular que sacraliza simbólicamente el espacio (Guzmán, 2005:12).

Los estudios urbanos se ocupan de las formas más complejas de la civilización humana a saber, proceso social, cultural y económico, de producción, distribución y circulación, de planificación y construcción urbana, de arquitectura, cultura, recreo, transporte, asistencia y educación, etc. El incremento y aceleración del proceso de urbanización se transformó en una encrucijada de muchas disciplinas dispares, pero también fue preciso que hubiera crecido en cada una de ellas la disposición a salir de la ceguera profesional ligada a la especialización y a la división del trabajo. Otro tanto vale y en mayor medida para las cuestiones ambientales, que convertidas en cuestiones de supervivencia o incluso, como simples adornos solo podían ser abordadas por varias disciplinas juntas (Schlögel y Arántegui, 2007). En Perú uno de los enfoques importantes de la planificación ha sido la urbana, estando precedido por una disciplina que es compleja y propia del carácter de las ciudades con antecedentes históricos. La planificación urbana propone la clasificación del suelo urbano y “busca la preparación del espacio para el desarrollo de actividades residenciales, sociales, productivas y ubicación de infraestructura de transporte y comunicaciones, bajo criterios de sostenibilidad” (Glave,

2010:125). Por otra parte, mencionar que ha sido influyente en las políticas territoriales porque se encarga de gestionar el uso del suelo urbano a través de instrumentos de planificación y regulación propios de su sector. En el Perú, el concepto utilizado en los planes es el de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano, vigente a través del (D.S. N° 022-2016-V) y previsto para su ejecución en el ámbito de los gobiernos locales. En la gran Lima se reactivó la “planificación urbana a escala regional para elaborar el plan regional concertado que defina las grandes orientaciones del desarrollo metropolitano hasta 2024. Y es la primera vez que la planificación limeña ha sido elaborado de esa forma” (Metzger et al., 2015:34). Sin embargo, aún siguen presentando deficiencias en el aspecto participativo y no se recoge la riqueza de los debates que podrían posibilitar generar consensos entre los actores.

A pesar de los avances existentes en la dotación de instrumentos para la gestión de las ciudades, paradójicamente “el funcionamiento, la planificación y el desarrollo urbano siguen desempeñándose sin coordinación” (Metzger et al., 2015:18). Las ciudades de la costa experimentan un crecimiento hacia la periferia (cerros, laderas, quebradas y otras zonas de alto riesgo), situación que priva a la población del acceso a los servicios básicos porque representan onerosos costos al Estado. El crecimiento descontrolado de la periferia urbana se debe a la “gran debilidad de los poderes públicos en cuanto a planificación urbana. Frente a prácticas populares de invasión y autoconstrucción, por un lado, y por otro frente al desarrollo de conjuntos residenciales de lujo por grupos inmobiliarios, los gobiernos encuentran enormes dificultades para controlar la expansión urbana y orientar su organización espacial” (Metzger et al., 2015:28). En el caso de la periferia, con tal de obtener los votos para lograr el poder ha existido una política inescrupulosa y populista de algunos regímenes de turno, como el de Fujimori, terminando con la aparición de asentamientos urbanos, incluso en zonas de alto riesgo, sin evaluar el riesgo a que se enfrentan y sin que les importe el futuro de estas poblaciones. Otro problema, es la competencia de las municipalidades, instituciones más que débiles, sin interés en una adecuada gestión urbana. “La planificación urbana resulta de la acción de tres niveles territoriales: el distrito que propone una división del uso del suelo, el gobierno regional que define las grandes líneas de la planificación y le da coherencia a los planes locales y los ministerios que elaboran sus propios proyectos por separado. A menudo la acción del Estado es más reactiva que prospectiva; sin embargo, los grandes proyectos que se multiplican estos últimos años son

frecuentemente el resultado de lógicas planificadoras que se habían quedado ineficientes durante más de 40 años” (Metzger et al., 2015:28). No existe una ciudad en el país, por muy pequeña que sea, que no tenga problemas y todo por la inoperancia del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, un ente técnicamente quebrado, que es incapaz de entender los procesos y que se ha pasado décadas intentando realizar planes, mientras las ciudades cada día se incrementan. Canziani y Schejtman (2013:27) destacan, que el ingreso a una nueva relación “global-local nace el neologismo de la glocalización, que es uno de los elementos que impactan en el patrón de urbanización de América Latina y que tiende a fortalecer las ciudades intermedias, porque de alguna manera, todas las ciudades asumen la función relacional al interior de la red urbana global mediante la doble expresión: la internacionalización de lo local que viene de la necesidad de lo global y de su propia dinámica, tanto que para existir lo global tiene que localizarse, y para desarrollar lo local debe mundializarse, con lo cual lo global no es algo externo a lo local sino algo constitutivo”.

#### **4.4.3.- Planificación Regional.**

Para hablar de planificación regional es necesario definir qué se entiende por región. Según CEMAT (1983), “la región es multidimensional”, puede referirse a un área geográfica marcada por una identidad natural, como Los Andes; a un territorio con identidad que gira en torno a un área metropolitana, como Lima; a un territorio que esté caracterizado por una actividad, como la región del cobre; a una entidad político-administrativa, como la que existe actualmente en el Perú; o a un territorio con una historia y cultura particular, como la región amazónica. En Europa se ha avanzado en la definición de los conceptos empleados en las normas e instrumentos para la planificación. El *regional planning* o planificación regional nació en Estados Unidos, constituyó a la región en el ámbito de la planificación y se planteó como objetivo la reactivación de la economía a través del consumo y una inversión que tomara en cuenta la visión integrada del territorio. Las acciones concretas que se aplicaron han sido puntuales y se han desarrollado más en la teoría que en la praxis, se han utilizado en un considerable número de países. A pesar de sus deficiencias, la política regional se convirtió en un instrumento para la promoción del desarrollo socioeconómico de las regiones, basándose en las teorías de Keynes, la teoría de polarización del crecimiento económico de Myrdal, la ciencia regional de Isard de localización y desarrollo desigual.

La planificación regional “es una rama de la planificación del uso de la tierra y se ocupa de la colocación eficiente de las actividades, la infraestructura y el crecimiento de los asentamientos en un área de tierra significativamente mayor que una ciudad o pueblo individual” (Suarez, 2000). En cambio, a juicio de Fabo (1983:455) la doctrina de planificación regional es igual al concepto de desarrollo, por lo que la práctica de la planificación regional conjunta y la doctrina de la planificación regional suponen una iniciativa por parte del Estado. Massiris (2008) refiere que antes del surgimiento de las políticas de OT, los países latinoamericanos experimentaron diversas opciones de planificación tanto sectoriales como plurisectoriales, mediante las cuales se incidía sobre el territorio. En este sentido, la planificación regional estaría relacionada con las acciones que se han emprendido a largo del siglo XX con diferentes denominaciones, destacando la planificación regional, el urbanismo, la planificación económica y la planificación ambiental, que evolucionaron paulatinamente hacia el OT. El estudio caracteriza el proceso de la planificación territorial en el Perú como una experiencia marcada por el tiempo y los contextos históricos de su aplicación. Como política no ha generado ninguna experiencia concreta, como referente se miraba hacia Europa, donde se ha desarrollado con regularidad también, experimentando problemas de competencia entre los niveles del gobierno y los sectores de administración pública, fortaleciéndose después de la segunda guerra mundial. Sin embargo, la planificación territorial tuvo escaso éxito y los procesos se paralizaron hasta que el Consejo de Europa replanteó los objetivos; posteriormente la UE planteó los procesos encaminados hacia el ordenamiento territorial basándose en los principios de “equidad y sostenibilidad”, la gestión ambiental, el ordenamiento territorial y la Zonificación Ecológica y Económica formarían parte del proceso de planificación.

La planificación regional es una política centrada en la economía, aunque incluía aspectos culturales y sociales, conducente hacia el incremento de la riqueza de una región y a las actividades que generan enriquecimiento (CEMAT, 1983), que se utilizó con el objetivo de enfrentar al modelo de desarrollo y a los problemas del país. Con el avance de los años, la situación peruana se convirtió en un problema complejo, dada la alta concentración de la población en la costa –con características propias de acumulación y reproducción económica y como un enclave económico potente– mientras que las otras regiones de producción primaria se quedaron aisladas o con una articulación relativa frente a las ciudades ubicadas en la franja costera. Por ejemplo, los

productores de fibra de Cusco, Puno dependían de Arequipa y esta ciudad con Inglaterra. La planificación regional surgió como la necesidad de reducir las disparidades regionales, la concentración territorial de actividades, la integración territorial y económica no articulada a centros productivos y la concentración de la población en la costa. Las propuestas debían fortalecer el mercado interno expandiéndolo hacia la periferia y los productos elaborados a partir de los recursos naturales hacia el centro. Todo este proceso como “concepto-paradigma” provenía de otro contexto, el de las cuencas hidrográficas de EEUU y no era fácil de aplicar en el Perú. Posteriormente surgieron otros conceptos relacionados con el desarrollismo, como regionalización, polos de crecimiento, desarrollo rural integrado, entre otros. Los polos de crecimiento permitían establecer actuaciones sobre las regiones con problemas, en lo que fortalecer el polo representaba robustecer a una región concreta y su entorno más inmediato, como ocurrió en el sur con la predominancia de Arequipa y en el norte, con las ciudades de Trujillo y Chiclayo. La estrategia de desarrollo rural es una política complementaria a la de los polos de desarrollo basada en la agricultura, que consistía básicamente en mejorar las condiciones de productividad de los campesinos. El obstáculo a esta propuesta fue el entendimiento de la propiedad de la tierra como área y su forma de tenencia, así como otros aspectos relacionados con la actividad económica, como el crédito rural. A pesar de los esfuerzos que se hicieron, se profundizaron las diferencias socioeconómicas entre regiones, generando dudas acerca de la política regional como instrumento. Teniendo en cuenta el argumento de Leyton y López (2005:15), la planificación regional se fortaleció, “considerándose como una opción que permitiría reforzar procesos sectoriales o territoriales en espacios menores que el nacional y, con ello, superar los desequilibrios del desarrollo y los procesos de centralización existentes”.

#### **4.4.4.- Planificación Hídrica o Cuencas.**

La planificación de cuencas hidrográficas fue el primer paso de la planificación regional y territorial peruana en 1943, con la creación de la Corporación Peruana Santa en Chimbote (Ancash) como réplica de la experiencia estadounidense de la TVA, que varios países desarrollaron (Massiris, 2002, Salinas, 2008, Bielza de Ory, 2012 y Diez, Gutiérrez y Pazzi, 2013). La planificación regional en el Perú buscó desarrollar la región del norte invirtiendo en generación de energía articulada a la industria, la infraestructura, el agro y otras actividades. Como resultado de este ambicioso proyecto,

durante el primer gobierno de Prado se inauguró la primera fundición de acero peruano en el Cañón del Pato, al pie de los Andes Centrales, junto con una importante hidroeléctrica y el puerto de Chimbote, convirtiendo a la zona en el complejo de mayor instalación industrial del país (Fitzgerald, 1981). Posteriormente, a través del “Proyecto de Reforma del Estado y Gestión Pública (PREGEP) conducido por técnicos del Instituto Nacional de Planificación, se constituyeron varias microrregiones en ámbitos territoriales conformados por pequeñas cuencas hidrográficas en las cuales se procuró una acción concertada de los diferentes organismos estatales” (Velasco, 2013:222).

Pero los resultados no fueron alentadores y no se volvió a invertir en proyectos de la misma naturaleza, significando el abandono de la planificación regional por la vía de las cuencas hidrográficas. Dado que en el contexto peruano la crisis por el agua ha sido uno de los problemas más sensibles, se pensaba que la solución se lograría a través del OT, sin embargo, esto no será posible a corto plazo. La situación social se ha encaminado hacia el conflicto con las empresas extractivas y con el Estado, hecho ante el cual, el Perú decidió crear normativas y una institución medianamente autónoma adscrita al Ministerio de Agricultura con la finalidad de desarrollar la planificación hídrica por medio de una política nacional de manejo de aguas, la protección de las cuencas y el uso controlado del recurso en una perspectiva objetiva y metas alcanzables. Como sostiene la Autoridad Nacional del Agua, la “planificación hídrica sustenta la gestión de los recursos hídricos, debe ser de manera participativa, con objetivos alcanzables y verificables; y, armonizada y coherente con las políticas nacionales, sectoriales y regionales” (ANA, 2015:14). En este contexto, la institución rectora del recurso hídrico elabora los instrumentos de la planificación hídrica con el fin de garantizar la sostenibilidad del recurso en el país, promoviendo proyectos multisectoriales encauzados a mejorar la distribución espacial y temporal de los recursos, así como la disponibilidad de las fuentes naturales para armonizar la oferta y la demanda, velando también por una cantidad y calidad que asegure un desarrollo sostenible a nivel nacional.

En la línea del enfoque eco sistémico, se entiende el proceso de planificación hídrica como la “gestión integrada de tierras, aguas y recursos vivos que promueve la conservación y utilización sostenible de modo equitativo. Se basa en la aplicación de metodologías científicas apropiadas que se concentran en niveles de organización



biológica que abarcan los procesos, funciones e interacciones entre organismos esenciales y su medio ambiente. Se reconoce que el hombre, así como su diversidad cultural es un componente integrante de los ecosistemas” (D.S. N°068-PCM, 2001). Sin embargo, para aplicar este enfoque se deben contextualizarse “con el manejo de cuenca hidrográfica, unidad que presenta una compleja interacción entre componentes naturales, los sistemas económicos y sociales que controlan los recursos naturales, los cuales juegan un papel fundamental en la ordenación del territorio” (Cordero, 2011).

En lo que respecta al recurso hídrico, el manejo de cuencas se presenta como “la gestión que el hombre realiza para proteger y hacer un uso sostenible de los recursos naturales, en un espacio geográfico delineado por la cima de los cerros y la divisoria de aguas por el cual escurre el agua, principalmente de las precipitaciones hacia un río, lago o mar, constituyéndose en un sistema en el que interactúan factores naturales, socioeconómicos y culturales” (D.S. N° 102-2001-PCM, 2001), por lo que la cuenca es un elemento importante en los procesos de ordenamiento y planificación territorial. Como dispone el D.S. N°068-PCM (2001) en el “Reglamento de la Ley Orgánica sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica”, que se define cuenca como “un área o espacio geográfico delineados por la cima de los cerros y la divisoria de aguas por el cual escurre el agua proveniente principalmente de las precipitaciones a un río, lago o mar; constituyéndose en un sistema en el que interactúan factores naturales, socioeconómicos y culturales”. En el artículo 26° de este mismo Decreto se agrega que la cuenca hidrográfica “constituye la unidad física básica y general de planificación y ordenamiento en materia de conservación y uso de suelos, aguas continentales y diversidad biológica”. Dourojeanni (2003), recoge su experiencia en los años que se desempeñó como funcionario estatal y señala que los pueblos pedían una diversidad de demandas que eran agrupadas bajo el criterio de cuencas con la idea de crear un programa de manejo para ellas. Al asistir a las comunidades campesinas en sus peticiones, la mayoría de las cuales estaban vinculadas al problema del agua, se facilitaba el estudio hidrológico para la determinación de la disponibilidad de este recurso en cada cuenca. La Secretaria Pro Tempore del Tratado de Cooperación Amazónica (1998) insiste en la importancia de entender la relación agua-suelo-planta-atmosfera como unidades naturales que operan en áreas geográficas. Estas están interconectadas, por lo que los efectos antrópicos o naturales afectan a la cuenca donde se ubican, sugiriéndose la necesidad de tomar en cuenta la cuenca como la unidad

natural para la planeación de uso de los recursos naturales. Sin embargo, la gestión de las cuencas hidrográficas como unidades se complica en el momento en que estas no corresponden a unidades político-administrativos, generando conflictos. La ventaja que presenta una cuenca para los fines de la ZEE-OT, demuestran que se pueden prever con exactitud los impactos y cambios en el paisaje o en el comportamiento de la cuenca y que podrían ser considerados a tiempo en la gestión sostenible.

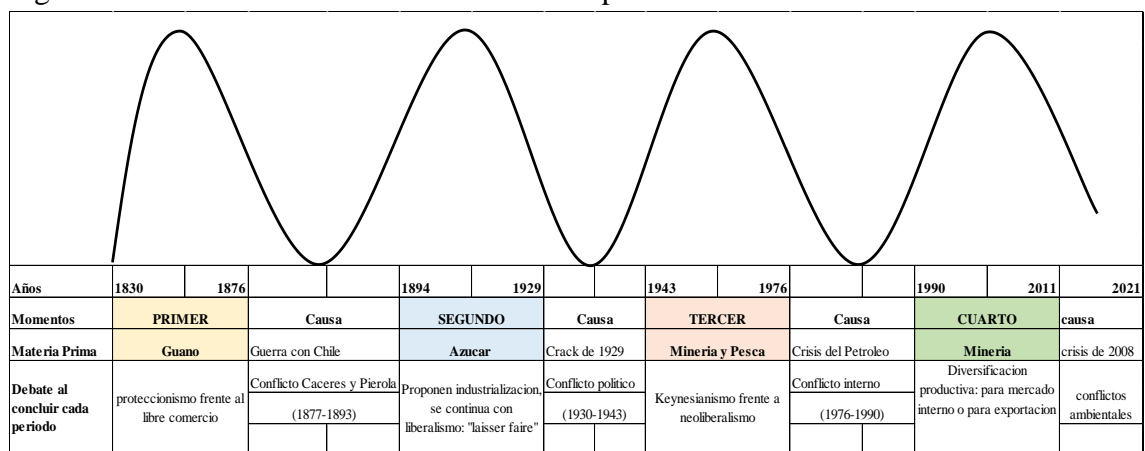
Alcántara (2014) ha realizado un interesante estudio en la región de Cajamarca relacionado a los “bienes y servicios eco sistémicos”. Dada la alta demanda de recursos y la presión demográfica, los ecosistemas andinos vienen sufriendo un deterioro importante que ha reducido la capacidad natural que pueden ofrecer, particularmente en las regiones altas, pero también en Cajamarca y las regiones costeras de La Libertad, Lambayeque y Piura. La propuesta de Alcántara contribuye enormemente a los objetivos de la ZEE y a los servicios eco sistémicos de provisión (agua, alimento, recursos genéticos, materia prima y medicinas) y de regulación (clima, captura de almacenamiento de carbono, regulación de flujos de agua, servicios culturales y de soporte), que deben ser considerados en los planes de OT, porque algunos servicios eco sistémicos están amenazados por el avance de las actividades antrópicas y las actividades extractivas en los Andes y la Amazonía. De acuerdo con Alvarado, Rabanal y Meléndez (2010) es “necesario elaborar un plan de desarrollo, tomando el agua como eje fundamental de desarrollo, la red meteorológica como un sistema y la cuenca como unidad de planificación, con la finalidad de atenuar los impactos que genera la acción antrópica” (p.68). En la misma línea, Morphet (2011) opina que las preocupaciones sobre la planificación espacial tienen el agua como elemento central, siendo fundamental el suministro a las poblaciones para uso doméstico, comercial y el tratamiento de las aguas residuales y del drenaje, dado el incremento de las inundaciones, aspectos cruciales en ciudades de crecimiento acelerado, donde concurren la concentración urbana de población y el fenómeno del cambio climático.

#### **4.4.5.- Planificación Económica.**

La planificación económica es la intervención de los Estados sobre el condicionamiento de una política económica dominante de un momento, está determinada por el modelo o la ideología que la sustenta y es de carácter indicativa. Pujadas y Font (1998) afirman que el enfoque de la planificación determina el conjunto de políticas económicas de

incidencia territorial y de las políticas sectoriales. En el Perú aparece de forma reiterada la programación económica que gestiona el Ministerio de Economía y Finanzas, cuyo rol suele ser determinante para toda iniciativa de planificación. Entonces, podemos sostener que la planificación está supeditada a la financiación, lo que pasa por la voluntad del ministerio mencionado. La planificación económica está relacionada con diversos procesos en todos los niveles de la administración, incluyendo inversión, política monetaria, tasas aduaneras, dinámicas laborales e intervención en recursos estratégicos, lo que implica a los sectores productivos. En muchos casos el Estado utiliza la planificación económica como una manera de intervenir técnicamente en la economía y la política. La planificación económica se expresa en la política económica que el país implementa en función del contexto, régimen, ideología o condicionantes externos. Por lo general, estos últimos son los que determinan la trayectoria a seguir, ya que implican un conjunto de políticas económicas con diversidad de incidencias territoriales, sectoriales, regionales, así como la corrección de desequilibrios entre las regiones, como refieren Pujadas y Font (1998).

Figura 10. Periodos históricos de la economía peruana



Fuente: elaboración propia, a partir de Thorp y Bertram (1985), Seminario, Sanborn y Alva (2012), Gallardo y Ghezzi (2013) y Mendoza (2017).

Conviene reseñar los momentos económicos más importantes de la época republicana del Perú que determinaron las características del desarrollo de las políticas públicas, configurados por Mendoza (2017) siguiendo el marco histórico elaborado por Thorp y Bertram y publicado en el tomo 4 del *Compendio de Historia Económica del Perú* (2011). En figura 10 se indican los períodos históricos de la economía peruana, donde se intercalan períodos de crecimiento boyante con otros de recesión. “El primero corresponde al boom del guano, de 1830 hasta 1876, antes de la guerra con Chile,

cuando el Perú creció a una tasa promedio de 3.4%. El segundo momento corresponde a la llamada República Aristocrática y el Oncenio de Leguía, período de 1894 a 1929 cuando el PBI se incrementó a un ritmo de 5.1% anual. La tercera corresponde al boom exportador luego del término de la Segunda Guerra Mundial, la economía creció a razón de 5.3% anual desde 1943 a 1976” (Mendoza, 2017:233-234). Según el mismo autor, los períodos de bonanza tuvieron una duración promedio de 30 a 35 años y los de recesión, de 15 a 17 años de vigencia.

En el intento de definir un mejor rol para el Estado se formularon los Planes Económicos Anuales de 1959, encaminados hacia la reactivación económica. El primero de ellos fue redactado por el Banco Central de Reserva en 1961 para el periodo 1962-1971, tratándose de un plan con predicciones macroeconómicas y una lista de proyectos para la inversión pública. La cúpula militar no estaba ajena al contexto internacional y adoptaba experiencias y prácticas de planificación desarrolladas por las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, con quienes tenía amplias relaciones. La junta militar presidida por Pérez Godoy (1962-1963), con el asesoramiento de la comisión de la CEPAL encabezada por Prebisch, introdujo la normatividad básica para la planificación del desarrollo (Velasco, 2013), promulgándose en 1962 el Decreto Ley N° 14.220, que creó el Instituto Nacional de Planificación dependiente de la Presidencia, que luego tendría rango ministerial. En el seno de esta institución se han realizado tres tipos de planes: de desarrollo, bienales y económicos anuales o Plan Económico (FitzGerald, 1981). Hasta mediados de la década del 60, una amplia mayoría de la población no participaba en la vida estatal, sino vivían aislados, abandonados y los procesos estaban controlados por la oligarquía nacional. Sin embargo, en el tercer momento económico se produjo un punto de inflexión al asumir el poder por el General Juan Velasco Alvarado mediante un golpe militar que derrocó el primer gobierno de Fernando Belaunde Terry. Zegarra (2007) sostiene que el gobierno consideró importante el rol del Estado y le otorgó un papel más protagónico, en 1971 el INP se proyectó hacia “una intervención directa e indirecta en la actividad económica, sociocultural y política” (FitzGerald, 1981). Sin embargo, las crisis observadas en el mercado internacional y la deficiente utilización de los ingresos de Minería Perú, utilizados para el financiamiento de los déficits fiscales en las décadas posteriores, debilitaron las inversiones planificadas y deterioraron la economía nacional (Kuramoto y Glave, 2009). Manrique (2007:194) destaca que la Reforma Agraria promovida por

Velasco “fue una de las más radicales de América Latina por la cantidad de tierra que se distribuyó, por el número de beneficiarios y por su rapidez y profundidad”. El cuarto momento corresponde al periodo de Fujimori; quién inició un modelo que sería continuado en los siguientes gobiernos en la misma dirección. Hubo un pick de crecimiento en el gobierno de Humala, sin embargo, la crisis global de 2008 y la desaceleración de la economía China afectaron seriamente la economía primaria exportadora del Perú.

#### **4.4.6.- Planificación Tradicional o Normativa.**

En el Perú se ha implementado una planificación normativa que se caracteriza por procedimientos preestablecidos tanto en la formulación como en la gestión del plan. Este tipo de planes facilita el control y seguimiento permanente del proceso. La planificación tradicional es la “aplicación del conocimiento al proceso de toma de decisiones; una metodología para formalizar la intervención pública con el fin de asegurar la coherencia, eficacia y eficiencia de las medidas que pretenden corregir el curso de los eventos de no mediar tal intervención; una actividad técnico política que permite verificar el grado en que se están alcanzado los objetivos inicialmente propuestos así como los obstáculos a su consecución y la maximización de la racionalidad formal y de la racionalidad sustantiva del proceso de toma de decisiones” (Lira, 2006:16). La metodología se utiliza en los planes de desarrollo local, regional, OT, desarrollo económico local, ambiental y otros. Tiene como etapas la elaboración, el diagnóstico, la priorización de temas para el plan y la consulta ciudadana en la jurisdicción administrativa correspondiente. Actualmente, la metodología en la planificación tradicional tiende a considerar al territorio como elemento central de los planes. A nivel metodológico, Lira (2006) identifica cuatro etapas: “a) El momento explicativo: La explicación situacional y sus problemas relevantes; la matriz actores-problemas; el archivo de problemas del Plan; b) El momento normativo: Programa de base; programa direccional; matriz problemas operaciones; módulos operaciones-problemas; acciones y sub-acciones; c) El momento estratégico: Viabilidad política; viabilidad económica; viabilidad institucional-organizativa; viabilidad de síntesis y, d) El momento táctico-operacional: Momento central entre el conocimiento y la acción” (p.27). Este tipo de planificación está en crisis dado que tiene como actor principal al Estado; como ratifica Lira (2006), indicando que es un formato totalizante desde el punto de vista del conocimiento del cambio social. Matus (1983) corrobora que este tipo

de planificación está relacionada intrínsecamente con la norma y su cumplimiento, sin embargo, su carácter es rígido, tecnocrático, conductivista y centrado en el ente planificador, donde los problemas son técnicos y el plan, un producto. Esta planificación se basa en el diagnóstico situacional, siendo su característica principal el régimen de los procedimientos preestablecidos. Pragmáticamente es un modelo centralista, impositivo y en el que la mayoría de los planes contienen una misión, una visión y objetivos. Su carácter rígido provoca que se vea limitada ante las soluciones y su metodología de elaboración de planes a nivel regional o local, sigue un diagnóstico que contiene datos cuantitativos y cualitativos de la jurisdicción donde se realiza.

#### **4.4.7.- Planificación Física.**

Como antecedente de la planificación física se puede considerar el trabajo de la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONRN), que inició sus actividades en 1962. Los resultados obtenidos por esta oficina son numerosos estudios de carácter multidisciplinario entre los que destacan: inventarios de los recursos naturales (1975), la clasificación de las tierras, un mapa ecológico (1976), el inventario del recurso hídrico (1966), la información cartográfica, el perfil ambiental (1986) y el inventario de estudios geológicos (1969). La información producida por la ONRN se utilizó en los planes que se desarrollaron en el periodo de “apogeo” de la planificación del desarrollo. “El medio físico interesa como objeto de investigación y como un recurso en las políticas de ordenamiento del territorio. La conclusión de los trabajos de análisis del medio físico, que se solicitan para la elaboración de los planes territoriales a diferentes niveles de escala, consiste en encontrar un modelo territorial que permita representar la distribución óptima de los recursos en el territorio de forma que se aproveche al máximo la aptitud o potencialidad natural, y al mismo tiempo se reduzcan al mínimo los riesgos y los impactos negativos” (Farínós, 2015:28). De acuerdo al CEMAT (1983), “la planificación física está estrechamente vinculada con la planificación de usos del suelo, con la planificación urbana, la planificación del transporte, el paisajismo, las normas de edificación, etc. Abarca las actividades y proyectos que afectan a la estructura geográfica y al medio ambiente de las ciudades y sus entornos (en contraposición a la planificación económica o de actividades sociales)”. Por lo tanto, la planificación física es el conjunto de planes destinados a mejorar expresamente el sistema espacial existente, con independencia del ámbito o escala a que se refiera destacándose los planes urbanos, territoriales y algunos sectoriales. Por su parte, el IIAP (2016) lo define

como un proceso racional de diagnóstico, predicción, evaluación y definición de soluciones, aplicado a unos recursos territoriales con expresión espacial (elementos del medio físico).

Fabo (1985:461) afirma que “la conclusión del análisis del medio físico consiste en encontrar la solución que haga máxima la aptitud global y mínimo el impacto global de manera conjunta. Para ello la información se somete a las técnicas de análisis que se elijan ofreciéndose como resultado un conjunto de mapas que configurarán un modelo territorial. Es decir, los usos y actividades que tolera cada parte del territorio, de forma que poseamos un marco de referencia concreto previo para la localización de actividades ante la elaboración de cualquier proyecto”. La planificación física suele ser normalmente vinculante entre el sector público y privado, el medio físico “desempeña un papel importante tanto en la disponibilidad de los recursos naturales como en el tiempo histórico” (Landeo, 2013:11). Las características físicas determinan la ocupación del territorio, de ahí que el autor indica que el medio físico es el soporte y vector del desarrollo territorial. Al mismo tiempo, estas particulares características físicas del territorio peruano también están expuestas a un sinnúmero de riesgos relacionados con los fenómenos naturales y la geodinámica externa, que tienen gran impacto sobre las poblaciones y los equipamientos. Los tipos de planificación física son la urbanística y la territorial y ambas pueden realizar un POT. De acuerdo al análisis de Fabo (1985), se advierten los efectos de las actividades antrópicas en el entorno físico, que cobran cada vez más trascendencia, pero también la planificación territorial incide en el carácter sistémico del hábitat, el estudio del medio físico pasa a convertirse en imprescindible como inventario y análisis sectorial, el objetivo es el uso racional de los recursos naturales en la lógica de la sostenibilidad, tomando en cuenta los criterios de los valores del medio, recuperación, conservación y reducción de impactos. Así, el POT encontrará objetivos en el medio físico con ciertas características por un lado restrictivas y por el otro aprovechables con ciertas condiciones.

#### **4.4.8.- Planificación Ambiental.**

La planificación ambiental surgió en la década de los 70, se consolidó en los 80 y se intensificó después de ECO-92 de Río. Para la Comunidad Europea, la planificación ambiental “es una disciplina relativamente nueva orientada a coordinar la planificación urbana/ regional con las cuestiones ambientales. La planificación ambiental incluye

tanto zonas urbanas / metropolitanas como zonas rurales o naturales. La planificación ambiental cuenta con un amplio espectro regulatorio desde la Unión Europea hasta el nivel local. La expresión más común de la planificación ambiental es la evaluación del impacto ambiental de los proyectos y programas sobre el uso del suelo, el desarrollo económico, el transporte, el desarrollo inmobiliario, el aire, el ruido, el agua, los humedales, las especies en peligro de extinción y los hábitats, los ecosistemas, las zonas inundables, zonas costeras, aspectos visuales, etc.” (Pemán y Brau, 2006:8). También se relaciona con el enfoque eco sistémico (OCE, 2017) basado en la conservación, de carácter imperativo por la presión antrópica sobre los ecosistemas y la relevancia que estos representan para la humanidad. Actualmente, los llamados problemas globales del ambiente como “el efecto invernadero, la destrucción de la capa de ozono, la desertificación y pérdida de superficie arable, y las crecientes tasas de extinción de especies de fauna y flora, entre otros, constituyen la otra cara –medio ambiental– de la insostenibilidad del paradigma actual, poniendo también en tela de juicio los propios patrones culturales de relación entre seres humanos y naturaleza” (Guimaraes, 2001:18). El principal objetivo de la planificación ambiental es la toma de decisiones sobre el componente espacial y ecológico, siendo su problemática a resolver la interacción existente entre la sociedad y la naturaleza, que requiere una intervención en el uso sostenible de los recursos no renovables considerando los aspectos de la dinámica, sus limitaciones y las potencialidades del medio natural. Se esbozan alternativas que conduzcan al desarrollo, este planteamiento carece de realismo en el complejo escenario económico que presenta el mundo. Los planteamientos teóricos sostienen que la planificación ambiental se hace efectiva con un ordenamiento ambiental del territorio encaminado hacia un uso sostenible y un manejo adecuado de las actividades económicas que afectan o impactan al ambiente, pero por el modelo de desarrollo económico que se ha implantado en el mundo y particularmente en el Perú, estas determinaciones tienden a convertirse en meros discursos retóricos más que efectivos.

Las leyes relacionadas con el medio ambiente han sido aprobadas en el Perú desde principios de la década del 90, cuando se creó el Consejo Nacional del Ambiente con el fin de plantear las acciones en torno a la gestión ambiental. En el capítulo VI, que se refiere a la Gestión Ambiental en el Perú, se ahonda en el tema de lo que respecta a la planificación ambiental en el país. En cuanto a las características y utilización de conceptos, llama la atención que la legislación peruana no incluya la idea de paisaje en



sus normas, lo considera sólo como un recurso natural. Como concepto, el paisaje es mucho más complejo y ha sido profundamente estudiado en Europa a diferencia de lo que sucede en el Perú. El paisaje va más allá de una simple descripción de elementos conocidos relacionadas con la “estética, ética, política al mismo tiempo se relacionan con los objetivos de protección de la naturaleza y medioambiental que son importantes insumos para el ejercicio de la ordenación del territorio” (Zoido, 2012:3), mientras que para Sabaté (2004:42) el paisaje físico está relacionado con el paisaje cultural que es “resultado de la acción de un grupo social sobre un paisaje natural”. Para preservar el paisaje es “necesaria la aplicación del ordenamiento territorial para promover y facilitar la gestión responsable de la diversidad biológica, la conservación de los ecosistemas y la preservación del patrimonio natural para el bienestar y la salud de la población” (Madrigal, 2014:1). Por su parte, Cañizares (2014) sugiere que existe la necesidad de integrar el paisaje a las políticas de OT y urbanismo, así como también a las políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, u otras que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje.

El Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana afirma que la “planificación reconoce al ambiente como un sistema físico y biológico a considerar en la consecución de sus objetivos” (IIAP, 2016:79). La tendencia actual es la gestión de los recursos naturales y la planificación se inicia con la ZEE a través de la determinación de unidades ecológicas y económicas. Una de las mayores preocupaciones en este tipo de planificación es el impacto en las actividades económicas, situación que ha ayudado a la generación de una frondosa normativa en el tema medioambiental y la protección de la biodiversidad. El “objetivo de establecer las condiciones de uso y de ocupación del territorio de acuerdo con las características ecológicas teniendo en cuenta la fragilidad, vulnerabilidad y endemismo de los ecosistemas y las especies, así como la erosión genética” (Glave, 2010:125). Desde la perspectiva de los macro sistemas, Guimaraes (2001:51) sostiene que los humanos constituyen el centro y la razón del desarrollo, pero reconoce la urgencia de un nuevo estilo de desarrollo que sea “ambientalmente, socialmente, culturalmente, políticamente y éticamente sostenible”.

#### **4.4.9.- Planificación Rural.**

Las primeras acciones de planificación rural corresponden al papel desarrollado por el Ministerio de Agricultura a partir de su creación con la Ley N° 9711 del año 1943, en el

gobierno de Manuel Prado. En el marco de este Ministerio se crearon las Direcciones de Agricultura, de Ganadería, de Aguas e Irrigación, de Colonización y de Alimentación Nacional, simultáneamente la Junta Nacional de Alimentación y Nutrición, organismo autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura en 1945 con la Ley N° 1032, y la Corporación de Abastecimientos, institución autónoma del Ministerio de Agricultura a partir de la ley N° 10676 de 1946. La planificación rural se originó en el Reino Unido y se fortaleció después de la segunda Guerra Mundial en respuesta al fenómeno de industrialización y urbanización. Más que sólo un enfoque rural, se trataba de un conjunto de políticas públicas encaminadas a la determinación del “uso del suelo, diseño urbano, ordenación del paisaje, planificación del transporte, desarrollo de los equipamientos y servicios en general” (Pemán y Brau, 2006:27). El objetivo más importante era el equilibrio entre los espacios urbano y rural, fijando aspectos económicos, sociales y ambientales. Es un enfoque orientado al campo, tomando como objeto de estudio las dinámicas físicas y socioeconómicas para mejorar la producción. En la opinión de Arce (2013), el desarrollo territorial rural como proceso de transformación productiva, institucional y social en un espacio rural determinado, tiene como objetivo principal la reducción de la pobreza rural y una transformación productiva enmarcada en la articulación competitiva y sostenible de la economía rural con los mercados dinámicos. El desarrollo institucional aspira a la estimulación, interacción y concertación entre los actores locales y los agentes externos, con el objetivo de incrementar las oportunidades y beneficios.

El enfoque de Desarrollo Territorial Rural (DTR) surge con posterioridad a la Eco-Rio-92 como una forma de abordar los problemas desde lo local y la perspectiva del desarrollo sostenible. Arce (2013:82) plantea que el DTR “busca tener en cuenta las oportunidades y restricciones internas de las áreas rurales como resultado de los factores medioambientales, económicos, sociales y culturales del pasado de un territorio, junto a las oportunidades y restricciones externas que resultan de la apertura de las economías locales”. Cabe preguntarse ¿Qué se entiende por ordenamiento rural? Es el proceso político-técnico-administrativo encaminado a la organización, planificación y adecuada gestión del territorio, en función de características y aspectos propios de cada ámbito. En el proceso peruano se pueden advertir rápidamente ciertas contradicciones, como la escasa claridad en torno al ordenamiento rural y urbano. La definición más relevante de ordenamiento rural la encontramos en Argentina, país en el que se define que el

“proceso debe ser participativo e interactivo y basarse en objetivos explícitos que propicien el uso inteligente y justo del territorio, aprovechando oportunidades, reduciendo riesgos, protegiendo los recursos en el corto, mediano y largo plazo y repartiendo de forma racional los costos y beneficios del uso territorial entre los usuarios del mismo” (MAGyP, 2012:19). Arce (2013:82) citando a Shejtman (2009) y Condesan (2010) sostiene que se han intentado conceptualizar el desarrollo rural de acuerdo a tres elementos comunes “1) la consideración de que lo rural va más allá de lo agrícola; 2) el reconocimiento de la centralidad de los recursos naturales; y 3) el papel clave de los vínculos urbano-rurales en la constitución del territorio rural”. De acuerdo a Zucchetti (2008:14), es aquí donde el proceso del POT integra “el interés colectivo para asignar los diferentes usos del suelo”. Este hecho ha supuesto una revalorización de las condiciones territoriales y ha suscitado una creciente atención de las políticas y estrategias de desarrollo local, contribuyendo sin embargo a generar cierta confusión conceptual entre lo que es el desarrollo rural, el desarrollo local y el desarrollo endógeno. En el Perú, el espacio rural está representado por asentamientos dispersos en los Andes como las comunidades campesinas; como señala Etesse (2012), pese al tratamiento estático de las políticas nacionales, los espacios rurales están en permanente transformación debido a la acelerada urbanización que ocurre en las ciudades intermedias y las capitales distritales, provinciales y regionales, constituyendo territorios que se retroalimentan en diferentes aspectos, por lo que tanto la planificación rural como la urbana requieren de una dinámica acorde de los cambios en las ciudades y en la misma sociedad.

#### **4.4.10.- Planificación Integral u Ordenamiento Territorial (POT).**

La planificación territorial se convierte en OT a través de planes, utilizando la planificación física y proyectando en ella los usos del suelo. Como refieren Pujadas y Font (1998), el territorio ordenado es la resultante de dos tipos de intervenciones: el planeamiento urbano y la planificación sectorial, que incluye acciones operativas de diversos ámbitos. Por su parte, Farinós (2014) indica que es necesario seguir una serie de procedimientos para lograr la planificación territorial: 1º el diagnóstico, que analiza sistemas territoriales; 2º el método, que usa la técnica y un instrumento de aplicación; y 3º la capacidad de guiar la acción política, que es la planificación del desarrollo territorial. ILPES (2007) sostiene que el surgimiento del OT en términos institucionales representa la desaparición de las políticas regionales convencionales. El tratamiento

tradicional del desarrollo regional ha sido reemplazado por el desarrollo territorial, que trae consigo instrumentos de intervención y un enorme marco normativo e institucional. Por último, señala que la presencia del ordenamiento ha incorporado también conceptos como sostenibilidad, participación y en algunos casos el medio ambiente.

La larga experiencia de la planificación en el Perú ha evidenciado un problema central, una dispersión y sectorialización que genera como resultado una política desarticulada y sin efecto. Para mejorar esta situación, como promotor de la política de OT y en la línea de las ideas europeas, el Ministerio del Ambiente planteó formular un instrumento integrador que englobaría la zonificación urbana, el desarrollo rural, la demarcación territorial, el acondicionamiento territorial, los planes de desarrollo urbano, el catastro, la titulación y las concesiones. Esta propuesta integradora es discutible, en la práctica la zonificación es solo una parte del proceso del POT. El desarrollo rural no tiene ninguna implicancia excepto de ser un inventario de características físicas y socioeconómicas, mientras que la titulación, el catastro, la concesión y la demarcación están a cargo de otros sectores que tampoco coordina con el MINAM. Se desarrolla lo referente al Ordenamiento Territorial en el capítulo 6.

#### **4.4.11.- Planificación Situacional/Estratégica**

La planificación situacional es una evolución de la normativa o tradicional que surgió en los 70-80. Este tipo de planificación requiere incorporar el “fenómeno social” como elemento de análisis, considerando que la sociedad es dinámica, orgánica, ejerce presión y genera interrelaciones territoriales. Matus (1983) describió este fenómeno “como un juego de lucha social, donde varias fuerzas sociales compiten por imponer sus programas direccionales”. En este escenario de luchas sociales, Lira (2006) sostiene que “quién realmente planifica es quién tiene la capacidad de tomar decisiones y por eso es que la planificación situacional pone en énfasis en el momento de la acción y usa la exploración del futuro como un recurso para darle racionalidad a la acción”. Para el mismo autor, este tipo de planificación comprende cuatro momentos para alcanzar sus objetivos: explicativo, normativo, estratégico y táctico-operacional. La planificación se redefine permanentemente, cambia en función de la dinámica que ocurre en el entorno, se orienta hacia el futuro buscando propósitos alcanzables en un plazo determinado, considerando la intervención de varios actores, pero también, tomando en cuenta diferentes perspectivas de la realidad, siendo la participación ciudadana el aspecto

central de todo plan. Este tipo de planificación se aplica actualmente en varias instituciones públicas, incluidos los gobiernos locales, sin embargo, los planes son superados por las dinámicas y pierden su utilidad resolutive.

Todo indica, que el factor exógeno es más determinante que cualquier plan, más aún, cuando estos no previenen dinámicas externas. Durante el gobierno de Humala, la inversión se incrementó aceleradamente, lo mismo que la concesión de derechos mineros y los estudios de futuras explotaciones. Paralelamente, aumentó la acción de los gobiernos sub-nacionales con la política encaminada hacia el OT, aprobándose las ZEE en las regiones donde prosperaban las inversiones extractivas. Sin embargo, el mercado internacional de minerales y sus valores se redujeron a raíz de la desaceleración económica de China, impacto que afectó principalmente a Europa pero que tuvo un efecto dominó en el ámbito peruano, paralizándose tanto los proyectos mineros como las acciones de las ZEE. Este diagnóstico evidencia que, por muy estratégicos que sean, los planes no son capaces de manejar la incertidumbre cuando en Estado unitario es solo una pieza en un escenario donde otros Estados multicéntricos son los que controlan el mundo, un escenario con múltiples actores y conflictos, donde se toman decisiones en una perspectiva de contexto incierto con un final abierto. De acuerdo a Paz Soldán (2012) en la década 2000 como parte de la estabilidad y en el escenario del ajuste a las reformas surge la “Planificación situacional/estratégica pública”, formulada a partir de la combinación de Estado-Mercado y con una intervención en diferentes áreas y aspectos de la actividad económica y social, conocido también como alianza público-privado para la producción de los bienes públicos.

#### **4.4.12.- Planificación Geopolítica y la Gestión Territorial.**

Este enfoque es fundamental en la gestión del territorio porque determina las demarcaciones políticas y administrativas de la estructura territorial del país, fin para el cual se han incorporado una cantidad de normas e instrumentos a “áreas que deberán tener homogeneidad y cohesión funcional, a través de la conformación de las relaciones socioeconómicas internas de la población” (Glave, 2010:125). Se podría asumir que es uno de los tipos de planificación más antiguos porque converge en el tiempo de la evolución de la consolidación geopolítica y de la política. Se explica ampliamente, por lo menos desde la época republicana hasta la actualidad, por la evolución de las

políticas de demarcación y delimitación territorial realizadas en el Estado peruano. En el capítulo 3 se ha desarrollado ampliamente este aspecto.

#### **4.4.13.- Planificación Estratégica.**

La planificación estratégica, tiene una visión integrada entre la política, la técnica, lo social, la optimización de recursos, el tiempo, las acciones, siendo participativa y flexible (Matus, 2003). Armijo (2009) apunta a que la planificación se convierte en un proceso continuo y sistemático de análisis y discusión, siendo una herramienta imprescindible para la identificación de prioridades y la asignación de recursos en un escenario dinámico y con alta exigencia de resultados. Lira (2006) agrega que es un proceso de evaluación sistemática que define objetivos en un espacio temporal, identifica metas y desarrolla estrategias. Para la concreción de los objetivos se deben tener en cuenta los siguientes aspectos: estratégico (diagnóstico), operativo (acciones), presupuesto (asigna recursos), seguimiento y evaluación (objetivos alcanzados). Una característica a resaltar de este enfoque, es el salto desde una herramienta de carácter pasivo hacia una de carácter activo.

La última tendencia en cuanto a la planificación, la “planificación estratégica”, es probablemente el concepto más utilizado en las últimas décadas. Según el IIAP (2016), se define como un “Proceso de definición de objetivos y análisis de los caminos alternativos para alcanzarlos en términos de sus ventajas e inconvenientes relativos” (p.79). De acuerdo a Lange y Romero (2008) manifiesta que “el planeamiento estratégico es un proceso de reflexión sistemática cuyo punto de partida es el diagnóstico sobre la situación actual (del organismo o sistema) considerando las causas, y está orientado a alcanzar en el largo plazo una situación ideal (del organismo o sistema) pre-establecida en la visión. Es un instrumento de gestión que permite indicar la dirección, enfocar el esfuerzo, adecuar y consolidar la organización y proveer consistencia al sistema” (p.87). Según Armijo (2009:5) “la Planificación Estratégica consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos”. La planificación estratégica está en la definición de la estrategia, que adecuadamente formulada ayuda a poner en orden y asignar, con base tanto en sus atributos como en sus deficiencias internas, los recursos con el fin de lograr una situación viable y original, así como anticipar posibles cambios

del entorno. Lira (2006) afirma que “es un método de intervención para producir un cambio en el curso tendencia de los eventos. Por ello, cuando se la aplica a la conducción de la sociedad, está influida por las ideas que orienta tal sociedad y está limitada por las condiciones en que esta sociedad se desarrolla” (p. 7). Sánchez Albavera (2003:69) sostiene que “está fuertemente ligada al ejercicio de la concertación y al logro de los objetivos y metas establecidos por consenso, sobre ciertos aspectos que se consideran relevantes para los individuos y la sociedad”.

Por su parte, Chiarella (2005:212) sugiere que el “planeamiento estratégico parece ser uno de aquellos temas sobre los que se habla mucho, pero se comprende poco. Al menos esto sugiere la lectura de algunos textos sobre el asunto”. El origen de lo estratégico estaría relacionado con ambientes competitivos, las cuales se extrapolan al universo empresarial y recientemente, se vinculan con la planificación pública del desarrollo. La centralidad de lo estratégico está en el plan, en palabras de Cruz (2006: 6), “enmarcado en la acepción general del plan, pero con especial énfasis en las orientaciones de gestión o estrategia, más que en las propuestas concretas de acción”. En cambio, Rodríguez sugiere “establecer los usos de las diferentes zonas que conforman el espacio físico nacional, de acuerdo a sus características intrínsecas y a los objetivos de desarrollo que se aspira alcanzar dentro de un horizonte de tiempo predeterminado”. En la práctica, la planificación estratégica impulsa acciones físicas o económicas con el objetivo de lograr fines en un determinado plazo, comprometiendo a los actores sociales. Para su concreción se consideran determinadas estrategias, empleando principios de eficiencia y calidad. En cambio, Guimarães (2001) indica que la realidad actual tiene profundas transformaciones de carácter global que implican la necesidad de reorientar los estilos de desarrollo hacia la sostenibilidad, revalorizando una planificación estratégica que incorpore la participación, el consenso, la articulación y la integración.

En el año 2005 se aprobó la “Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico” (CEPLAN), que en su artículo 1º indica que la entidad está “destinado a conducir y desarrollar la planificación concertada como instrumento técnico de gobierno y de gestión pública, orientador y ordenador de acciones necesarias para lograr el objetivo estratégico de desarrollo integrado del país. Norma la finalidad, naturaleza, ámbito, relaciones, organización y las funciones de los

órganos que lo conforman en el marco de la Constitución Política del Perú y la ley” y en su artículo 2º, que tiene como finalidad “conducir y organizar la participación de los diversos organismos del sector público, para que junto con el sector privado se formule y realice el monitoreo de los planes y objetivos estratégicos de desarrollo en los niveles nacional, regional y local” (Ley N° 28522, 2005). Al constituirse el CEPLAN en el año 2007, entre las acciones planteadas destaca el “Plan Bicentenario”, a pesar de sus problemas de concepción y aplicación, no existe otro plan de carácter nacional que estructure y lidere el desarrollo del territorio con objetivos concretos y que alinee los planes sectoriales, regionales y locales (Chiarella y Yakabi, 2016). Desde los albores de la institucionalización de la planificación se han realizado planes a nivel administrativo y sectorial, pero siempre en forma desarticulada y desfasada en relación a los tiempos de su planteamiento y sin logro alguno. Cuando se adopta un enfoque estratégico en los procesos de planificación territorial, este se debe asociar a las condiciones cambiantes de la relación entre el Estado, el territorio y la ciudadanía, sin perder de vista el contexto internacional que está caracterizado por la creciente influencia global del desarrollo de entes territoriales, como las ciudades y las crecientes demandas de la comunidad por obtener respuestas descentralizadas eficientes de parte del Estado (Fernández, 2006). Si se dan estas condiciones, probablemente esta herramienta podría contribuir al desarrollo del país, pero no quiere decir que sea la solución a todos los problemas.

Tomemos como ejemplo un caso específico: el Cusco y la actividad turística dirigida al crecimiento. En algún momento se generarán serios problemas por exceso de demanda, sin embargo, no se han desarrollado alternativas frente a esta situación porque los planes regionales no tienen un referente nacional o un mapa de prioridades a mediano plazo, establecidas como país. No hay intención de formular un plan de desarrollo nacional que de soporte a las decisiones que se tomen en los ámbitos nacional, regional y local. Como respuesta, cada región emprende planes sectoriales a su libre albedrío y sin tomar en cuenta el espacio nacional, tampoco en el plan de inversiones. En algunos casos, en las regiones existe una confusión de aspiraciones y reivindicaciones y así, todo funciona en lógicas diferentes. Si los planes de ordenación del territorio son planes estructurales, la cuestión estriba ahora en avanzar algo más y preguntarse si el plan territorial es un plan estratégico (Benabent, 2002). “La iniciativa de retomar la planificación estratégica como un instrumento de gerencia pública no debe quedar exclusivamente como la posibilidad de contar con una herramienta técnica para formular un plan, ya que esto



impediría adquirir una visión sistémica y procesal para la aplicación de las políticas de desarrollo nacional, regional y local. Lo que se debe fortalecer es el proceso que involucra a la ejecución y la evaluación de los planes” (Leyton y López, 2005:13). En todo caso, la tendencia general es el aspecto regulador de los planes, que se ha afianzado plenamente (Benabent, 2012). Los instructivos elaborados por el MEF no establecen con claridad cuáles son las acciones de carácter regional y cuáles las locales. Se dan autorizaciones en circunstancias en que la inversión, siendo local, pudiera tener un impacto regional, por lo que podrían ser ejecutadas por el órgano administrativo correspondiente (Leyton y López, 2005). Contemporáneamente han surgido otras metodologías como la de Cacho y Ríos (2013), que proponen una herramienta de planificación del desarrollo, estratégica, aplicada, con objetivos, espacio temporal, e integrando aspectos ambientales. El sistema ambiental estratégico (SAE) se refiere a la interacción compleja entre naturaleza, sociedad humana y desarrollo. Armijo (2009:6) expresa que la planificación estratégica “pone su foco de atención en los aspectos del ambiente externo a la institución: los usuarios finales a quienes se entregan los productos principales o estratégicos y los resultados finales o los impactos de su intervención”.

Como metodología, la planificación estratégica tiene su origen tanto en la administración como en las escuelas de negocios. “Es un proceso de evaluación sistemática de la naturaleza de un negocio, definiendo los objetivos a largo plazo, identificando metas y objetivos cuantitativos, desarrollando estrategias para alcanzar dichos objetivos y localizando recursos para llevar a cabo dichas estrategias”. (Lira, 2006:34). No obstante, Benabent (2002:66) afirma que “no es una nueva forma de conceptualizar el territorio, ni siquiera supone un nuevo contenido del plan. La selección de temas siempre ha sido objeto de los planes territoriales y plantea que el plan territorial en sí mismo es estratégico; selecciona los elementos esenciales para orientar la acción de la planificación”. Para realizar las acciones, Pérez (2012) sugiere que es necesario el establecimiento de un modelo territorial con criterios razonables, que determine un uso determinado de los terrenos, excluyendo cualquier incompatibilidad. La globalización ha sido el vehículo de la “instauración del fundamento de la visión estratégica de la planificación, al requerir de una mejor comprensión del contexto institucional y los pasos por los que se lograrían los objetivos de desarrollo planteados” (Chiarella y Yakabi, 2016:147). La planificación estratégica

parte del principio de la nueva gestión pública en la que el rol estatal es empresarial, es decir, es proveedor de bienes y servicios, considera al usuario como cliente y logra que los servicios se presten de forma eficiente.

#### **4.5.- Etapas del Proceso de un Plan.**

Las etapas y fases en el proceso de planificación territorial, aún continúa en el limbo a la espera de un esclarecimiento oportuno. En algún momento se resolverá, las exigencias del proceso rondan en lo absurdo, mientras los promotores de la planificación continúan señalando que son necesarias para llegar al objetivo, considerando importantes para la gestión del territorio. En el Perú la burocracia de la planificación se ve envuelta en una descomunal cantidad de etapas y fases que se asumen sin discusión. Así mismo, el proceso de la planificación territorial peruano se traduce en diferentes fórmulas que no tienen un esquema definido, sino cambiante en función de los intereses de los regímenes de gobierno.

Existe coincidencia entre los investigadores y algunas instituciones del entorno peruano en que el proceso se traduce en: preparación, (diagnóstico), formulación del plan, planificación, prospectiva, implementación, seguimiento y evaluación y monitoreo (Glave, 2009, Muqui, 2010, CEPLAN, 2012 y R.D. N°007-EF/63.01, 2013). No todos los autores consideran la consulta ciudadana como elemento principal, pero la mayoría de los procesos la tienen intrínsecamente asumida. Al margen de las particularidades, la estructura básica del proceso de planificación se realiza en tres etapas fundamentales: diagnóstico, planificación y gestión, lo que contribuye a la sencillez que se requiere.

##### **4.5.1.- Etapa pre-plan**

El diagnóstico corresponde a la etapa de valoración e interpretación de la realidad en un determinado espacio y tiempo, con el apoyo de la información científica y técnica detallada, siendo posible agregarle antecedentes previos a la intervención, que contribuirían a comprender mejor la realidad y tomar las previsiones del caso respecto a las acciones estratégicas del plan o para la definición de objetivos y los instrumentos adecuados.

#### **4.5.2.- Etapa del plan**

La planificación es una etapa que se conoce con diversas denominaciones: formulación de propuesta y aprobación, proceso de implementación, régimen de prioridades, ejecución del plan, implementación, planificación, prospectiva, entre otras, aunque en la práctica tiene un solo objetivo: planificar el territorio para el desarrollo encaminado hacia el modelo territorial futuro. En esta etapa, lo más resaltante es la prospectiva o la visión del futuro, ya que pone su mirada en el próximo y quizá el único espacio sobre el cual los seres humanos pueden tener impacto. Según los seguidores de esta corriente, el “pasado pertenece a la memoria, el presente a la acción y el futuro a la voluntad y a la imaginación” (Lira, 2006:39), por lo que no existiría un solo futuro, sino varios, “desde sus orígenes, la planificación cuando se aplica a la conducción de la sociedad está influida por las ideas que orientan tal sociedad. Es una actividad técnica influida y condicionada por el sistema político imperante. Por ello, en toda la literatura asociada a planificación y gestión los conceptos de gobernabilidad y gobernanza son recurrentes” (Lira, 2006:39). Para adecuar a un determinado contexto, como es el Perú, se requiere de una combinación ecléctica que lleve a obtener lo mejor de las escuelas o enfoques de planificación y que estos se ajusten a la realidad por medio del análisis de los conceptos y metodologías de cada una de ellas. En la misma línea, Lira (2006) sugiere que las “políticas públicas no son independientes del régimen político, contexto que muchas veces puede explicar el éxito o fracaso de ellas en cuanto a su implementación. Por ello, resulta adecuado la propuesta de ILPES de analizar las funciones de anticipación (idealmente de construcción) de futuro, coordinación de la acción pública y privada en la consecución de ese futuro y evaluación de resultados con vistas a una mayor cohesión social” (p.66). Desde el punto de la CEPAL/ILPES (2013:15), “sería útil incorporar en estos ejercicios de prospectiva la recreación de escenarios de mediano y largo plazo en que no solo aparezca la imagen deseada o a la que aspira el país, sino además las formas de inserción en la región (integración) y en el resto del mundo (regionalismo abierto), así como la prospectiva de la región en su conjunto”. Gabiña (1998) afirma que la prospectiva corresponde al futuro múltiple y abierto que queda por realizar y construir, un futuro que sería el resultado del esfuerzo. La prospectiva requiere reflexión estratégica para establecer las grandes orientaciones y esclarecer las decisiones, con una actuación pertinente, coherente, transparente y verosímil para desarrollar el territorio. Para ello, como condición básica requiere de transparencia en los problemas expuestos, los métodos utilizados, las razones de su elección y en los resultados, sin tomar en

cuenta estos aspectos es imposible empoderar a los actores sociales y tampoco se pueden obtener resultados adecuados.

#### **4.5.3.- Etapa post-plan.**

A esta etapa se nombra como la gestión del territorio, también conocida con diversas denominaciones: establecimiento de mecanismo de gestión, seguimiento, revisión del plan, seguimiento y control de resultados, monitoreo, control y adaptación, gestión, evaluación de estrategias y ajustes en función de los cambios de la realidad. Debido a esto, existe una enorme cantidad de propuestas en función de los autores, contextos, enfoques y tipos de planes que se estudien y trabajen.

El término Fase proviene del griego “phásis” (manifestación) y significa “cada uno de los distintos estados sucesivos de un fenómeno natural o histórico, o de una doctrina, negocio, etc., también fase se relaciona a la astronomía, electricidad, corriente eléctrica, característica física como la variación de una magnitud periódica que determina la iniciación de cada periodo, característica física y química, como una de las partes homogéneas físicamente separables en un sistema formado por uno o varios componentes” (RAE). En Perú frecuentemente se utiliza el término fase en el proceso de la planificación territorial. Pese que este vocablo no tiene cercanía a las cuestiones de la planificación, sin embargo, un gran número de autores como: Fabo (1985), Bosque y García (2000), Gómez (2005), FAO (2005), Gray De Cerdán (2007), Rodríguez (2009), Alcántara (2011), Erbiti, Guerrero y Dillon (2014) y Chirinos, Passuni y Rischmöller (2015) utilizan como una forma de dividir los momentos de la planificación en: preliminar, previa, inicial o análisis de entorno, diagnóstico y análisis-diagnóstico de la situación de partida, formulación de objetivos, elaboración de planes de usos de suelo y de ocupación, formulación del plan, generación de alternativas prospectivas, planificación, implementación y profundización, implementación e instrumentos, ejecución del plan, seguimiento, evaluación de alternativas, revisión del plan y gestión territorial. En el Perú, los términos etapa y fase se utilizan indistintamente en procesos que tienen los mismos objetivos, lo que debería corregirse para la uniformidad del lenguaje. Los documentos oficiales utilizan mayoritariamente el término fase para referirse al proceso de la planificación (GTZ y CONAM, 2006), Cruz, 2006), NRENA-GTZ/PDRS, 2008, Muqui, 2010 y CEPLAN, 2012), destacando su división en: preparatoria o coordinación (inicial), diagnóstico o evaluación (ZEE), formulación,

prospectiva, planeamiento o implementación, seguimiento y evaluación. Las fases planteadas por los diferentes autores coinciden en tres: 1ª preliminar, previa, inicial o diagnóstico; 2ª ejecución del plan, implementación de instrumentos, planificación, operativa y aplicación; 3ª evaluación y actualización, gestión, gestión territorial, implementación y profundización y revisión de planes. En la práctica, se usa la misma lógica que con la división en etapas, resultando una experiencia confusa. El término adecuado sería el de etapa dado que es el concepto que mejor se ajusta a los procesos de planificación, mientras que la fase, como dice su definición, está más relacionada con fenómenos físicos, químicos, eléctricos o de magnitudes.

#### 4.6.- Escalas de planificación

Los niveles de planificación se han definido en función del grado de influencia que tienen en el espacio donde se formulan. En el Perú destacan en varios niveles de actuación, cada uno de ellos representado por una característica, según se detalla en el cuadro N° 7.

Cuadro 7. Ámbitos y características de la Planificación

<b>Escalas</b>	<b>Característica</b>
Internacional	Espacio de influencia.
País	Espacio articulador.
Región	Espacio planificador.
Provincia	Espacio intermedio.
Distrito	Unidad planificadora.
Centros poblados y comunidades	Base de la planificación.

Fuente: elaboración propia

##### 4.6.1.- Nivel Internacional.

A nivel internacional las experiencias más relevantes son europeas, donde se han desarrollado una diversidad de prácticas. Es impensable la aplicación de una sola OT en toda la Unión Europea, de estas han emanado una serie de directrices, pautas generales y recomendaciones que contribuyen a la realización de los planes en los países miembros, que no son vinculantes sino indicativas, por lo que cada país legisla de acuerdo a sus realidades en virtud de las políticas comunes y convenios. Como afirma Gómez (2005:40), en el caso europeo “la normativa para el desarrollo regional e internacional proviene de los acuerdos dictados por el conjunto de Estados que firman un protocolo en materia de uso de su territorio o protección del medio ambiente, de los recursos naturales etc.”. También existen mecanismos de transferencia de técnicas,

metodologías, conceptos y enfoques; como lo hace notar Altschuler (2013:73), el “desarrollo local, regional o territorial, que son trasladados a América Latina, con mayor o menor adaptación crítica. Estos remiten al rol de los gobiernos y actores locales para planificar y gestionar el desarrollo de su propio territorio, entendido a éste no en su sentido topográfico sino en su complejidad, incluyendo su historia, los recursos naturales y económicos, los actores públicos, económicos y de la sociedad civil y su forma de relacionarse, la cultura local y las formas institucionales, entre otros aspectos”.

#### **4.6.2.- Nivel Nacional.**

En el Perú se han desarrollado un conjunto de acciones en lo concerniente a la planificación, aunque nunca se ha construido una técnica propia, sino que se han adaptado los avances metodológicos realizados en el exterior. Actualmente hay una diversidad de planes en curso, entre los que destacan: los de OT que gestiona el Ministerio del Ambiente; los urbanos a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; y el “Sistema de Planeamiento Estratégico” (SINAPLAN) cuyo órgano rector es el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), que orienta a su vez la formulación del “Plan Estratégico de Desarrollo Nacional” (PEDN). Los planes desarrollados a nivel nacional, sectorial, institucional y sub-nacional no están articulados entre sí y carecen de coherencia y concertación, siendo los más importantes: el “Plan Estratégico Sectorial Multianual” (PESEM), el “Plan Especial Multisectorial” (PEM), el “Plan de Desarrollo Regional Concertado” (PDRC), el “Plan de Desarrollo Local Concertado” (PDLC) y los “Planes Estratégico y Operativo Institucionales” (PEI y POI). En el cuadro N° 8 se destacan los planes sectoriales nacionales:

**Cuadro 8. Planes sectoriales vigentes en el Perú**

<b>INSTRUMENTO</b>	<b>INSTITUCIÓN</b>
Plan de ordenamiento territorial (POT)	MINAM
Plan estratégico sectorial multianual PESEM	Comercio exterior y turismo
Plan estratégico sectorial multianual PESEM (2016-2021)	Educación
Plan estratégico sectorial multianual PESEM	Economía y finanzas
Plan estratégico sectorial multianual PESEM (2016-2021)	Interior
Plan estratégico sectorial multianual PESEM (2017-2021)	Cultura
Plan estratégico sectorial multianual PESEM (2017-2021)	Trabajo y promoción del empleo
Plan estratégico sectorial multianual PESEM (2016-2021)	Salud
Plan estratégico sectorial multianual PESEM (2016-2021)	Energía y minas
Plan estratégico sectorial multianual PESEM (2016-2021)	Ambiental
Plan estratégico sectorial multianual PESEM (2016-2021)	MVCS
Plan estratégico sectorial multianual PESEM (2016-2020)	Relaciones exteriores
Plan estratégico sectorial multianual PESEM (2016-2020)	PCM
Plan estratégico sectorial multianual PESEM (2015-2020)	Justicia y derechos humanos

Plan estratégico sectorial multianual PESEM (2017-2021)	Producción
Plan estratégico sectorial multianual PESEM (2015-2021)	Agricultura

Fuente: elaboración propia a partir de la información de CEPLAN

En el Perú no hay carencia de planes, sino, voluntad para gestionarlos adecuadamente. Si solamente contabilizamos aquellos que gestiona el SINAPLAN (Cuadro 9), existe un total de 2213 planes generales, a los que hay que sumar los que existen a nivel urbano, aproximadamente tres por distrito y los de OT ya sea a nivel regional, provincial o distrital. Existen también los planes sectoriales, que se han desarrollado de acuerdo a niveles administrativos, lo que implica la existencia de miles de documentos y gran parte de los cuales no están en funcionamiento.

Cuadro 9. Entidades que conforman el Sistema nacional de Planificación

Sector	Entidades	Nº Planes
Poder Ejecutivo (PE)	Ministerios	19
	Entidades públicas (PL)	3
Poder Legislativo (PL)	Congreso de la Republica	1
Poder Judicial (PJ)	Poder Judicial	1
	Academia de la Magistratura	1
Organismos Constitucionales Autónomos (OCA)	BCR, CNM, CGR, DP, JNE, ONPE, RENIEC, MPFN, SBS, T C y Universidades Nacionales	55
Gobiernos Sub Nacionales	Gobiernos regionales (GR)	26
	Gobiernos Locales (GL) Municipalidades Provinciales	196
	Municipalidades Distritales	1875
Foro del Acuerdo Nacional	Partidos Políticos y Organizaciones de la Sociedad Civil	36
<b>Total de Planes en el País</b>		<b>2213</b>

Fuente: CEPLAN

#### 4.6.3.- Nivel Regional.

Los gobiernos regionales son responsables de la elaboración, gestión y aplicación de las políticas territoriales conforme estipula la Ley de Bases de Regionalización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. De estas normas se desprende que son funciones de los gobiernos regionales la de formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial. De acuerdo con el Ministerio del Ambiente (2016), la firma de convenios con los gobiernos regionales representa un importante avance en términos de descentralización de competencias, pero esta aseveración no es objetiva, los convenios no se concretaron a causa de la centralización de la toma de decisiones por parte del Ministerio. Si existiese una voluntad política para que los gobiernos regionales sean los gestores del territorio

de su jurisdicción, estos serían los espacios más propicios para este fin, pero presentan una serie de debilidades respecto de la gestión territorial, primero, por la carente articulación con la planificación nacional, sin embargo, a pesar de esta debilidad, las regiones realizan una enorme cantidad de planes sectoriales estratégicos como se aprecia en el cuadro N° 10.

Cuadro 10. Planes en las regiones

<b>Instrumento</b>	<b>Característica</b>	<b>Institución</b>
Plan de desarrollo concertado de la región (PDC-R)		CEPLAN
Plan estratégico de desarrollo económico		Regional
Plan de competitividad regional		Regional
Plan vial regional participativo	Territorial	MTC
Plan estratégico exportador		MINCETUR
Plan ganadero regional		Agricultura
Plan estratégico institucional		Regional
Plan operativo anual		Regional
Plan regional de igualdad		Regional
Plan de ordenamiento territorial (ZEE-POT)	Territorial	MINAM
Plan Regional por las Niñas, Niños y Adolescentes del Cusco PRANNA 2015 - 2021		MIDIS
Plan regional de minería	Territorial	MINAS
Plan regional de Salud		MINSA
Plan regional de educación		MINEDU
Plan regional del turismo (PER-TUR)		MINCETUR

*Fuente: elaboración propia a partir de Landeo (2013)*

Las debilidades de la articulación regional-local y regional-nacional son aspectos que deben superar los niveles administrativos, lo que se evidencia en la nula efectividad del proceso de descentralización y el retroceso en varios aspectos como la gestión del territorio. Tampoco existe una entidad en la región que cuente con un presupuesto para poder centralizar y gestionar la planificación como una unidad técnica independiente. En la actualidad, la planificación en las regiones del Perú está subordinada a la asignación de presupuestos y a las inversiones que se deciden cada año, sin existir una relación directa entre planificación regional y municipal. No poseen instrumentos jurídicos ni criterios técnicos para que se puedan articular las actividades institucionales, a lo que se le suman otros factores relacionados con el recurso humano y otros aspectos. En cuanto a la priorización de los planes, las políticas regionales son heterogéneas; en algunas regiones importan más unos temas que otros. Por ejemplo, la promoción de los pueblos indígenas no se privilegia en todas las regiones por igual, solo algunas regiones consideraron importante a su participación y cuota de poder en las instancias de



gobierno, existen otras que sólo ofrecen espacios de participación, pero no de representación, tal como se verificó en el caso de Loreto, donde no se consideró a las comunidades nativas en el plan de inversiones. A pesar de los esfuerzos que han realizado los gobiernos regionales y locales, no se ha llevado a cabo un diagnóstico adecuado ni un inventario cultural e histórico de las comunidades indígenas; sin un conocimiento adecuado de la población no se pueden formular proyectos y los que se hagan terminarían fracasando.

La planificación regional debería buscar la integración. Por ejemplo, la planificación urbana no se encuentra dentro de sus competencias y el Ministerio de Vivienda tampoco trasciende en sus acciones, lo que da como resultado el crecimiento caótico de las ciudades intermedias. En las regiones se emulan los problemas existentes en las capitales regionales, si bien las municipalidades tienen instrumentos, se ven superadas. El trabajo que realiza COFOPRI es insuficiente porque sólo aborda la formalización, pero no la planificación que hace falta en las regiones con el fin de solucionar problemas como la especulación urbanística, el crecimiento desordenado, el encarecimiento de la vivienda, el emplazamiento de urbanizaciones en zonas de alto riesgo y la tugurización de la ciudad, así como los costos que representa dotar de los servicios básicos a las viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo, que a la larga son asumidos por los gobiernos regionales y locales con exorbitantes costos para el erario público. El catastro urbano debería formar parte de la planificación que debe gestionar una región y no ser solamente una cuestión correctiva, sino preventiva, asimismo de centralizar la información y en otras palabras, gestionar el territorio. Landeo (2013) sugiere que la mejor forma de gestionar es conocer el territorio, lo que existe en su interior, la dimensión real de sus recursos y la planificación eficiente para desarrollar un modelo tributario. Actualmente, la municipalidad es la que asume esta función, pero como carecen de presupuesto para llevarla a cabo, no existen catastros ni recursos humanos, permitiendo así el crecimiento de las pequeñas ciudades a su libre albedrío, sin que alguna institución le ponga término. Son escasas las municipalidades de nivel distrital que mostraron interés de gestionar adecuadamente sus territorios efectuando proyectos de OT u otros tipos de planes. La falla del Estado se pone de manifiesto por su evidente incapacidad de orientar este proceso con mejores instrumentos, tal como lo verifican Leyton y López (2005), a medida que los espacios regionales se ven limitados, se revela la precaria articulación entre las diferentes áreas productivas, los corredores

económicos y las cadenas de producción, generándose una suerte de rivalidad entre lo reivindicativo y prospectivo que redundan en una fragmentación y sectorialización.

El panorama actual de las regiones en torno a la planificación, indica que, pese al consenso de la necesidad de contar con planes, se ha podido ver que, en los planes de gobierno de los candidatos a Gobernador Regional, presentados ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) por los partidos o movimientos políticos participantes en las elecciones, se interesaron en tres aspectos relacionados entre sí: planificación o planeamiento, OT y ZEE. En cuanto a la planificación o planeamiento, no se ha encontrado referencias en el plan de gobierno del candidato de la región de Junín, mientras que, en la región de Tacna, el candidato orientaba su propuesta hacia el fortalecimiento del “planeamiento estratégico concertado a nivel regional provincial y distrital” (Tonconi, 2018:23). El candidato regional en Piura, resumía el proceso histórico de la descentralización y la cronología de la planificación en el país, deteniéndose en la creación de CEPLAN, del cual sostiene que “permaneció inoperante hasta su reactivación en el 2009 y un año después se presenta el Plan Perú 2021” (García, 2018:4). Este también explica de forma cronológica los planes de desarrollo concertado aprobados en los últimos años por los diferentes gobiernos regionales en Piura, criticando que, durante quince meses, la región no había contado con un plan, indicando metafóricamente que “Piura fue como un barco a la deriva en alta mar en turbulencia y sin brújula”. Los planes no se actualizaron oportunamente y cuando el último fenómeno de El Niño sorprendió a todo el norte peruano, las repercusiones fueron significativas y no hubo capacidad de respuesta en la región, lo que provocó el fracaso de la gestión de ese momento por la falta de planificación y desorganización. A este respecto, García (2018:84) señalaba que existe una planificación estratégica deficiente y proponía “fortalecer el Sistema de Planeamiento Estratégico y Participativo”. En la región de Amazonas, el actual gobernador Celis (2018) ha propuesto “fortalecer y aplicar el Planeamiento Estratégico a la institución y fortalecer las capacidades de los servidores públicos en general para el planeamiento estratégico regional” (p.89), a través de la firma de convenios con universidades e institutos de desarrollo con el fin de lograr la capacitación en el tema. Como acción concreta propone implementar la planificación y la organización del territorio para el desarrollo regional, coordinando con los planificadores de los gobiernos locales el reforzamiento de las subgerencias de planificación estratégica y cooperación internacional. En la región de

Puno, el gobernador electo Aduviri (2018) opinaba que los problemas de la planificación están relacionados con la carencia de la “práctica de cultura de planificación, desarticulación entre el trabajo técnico, político y social de las instituciones públicas en la prestación de servicios a los ciudadanos” (p.26). Otro problema que advertía el candidato regional, hoy gobernador, es el desarrollo y aplicación de los planes formulados “que no encuentran una aplicación eficiente y eficaz debido a una escasa cultura de planeamiento, incipiente participación de la ciudadanía en el proceso de planeamiento, así como decisiones unilaterales de las autoridades, que imponen una visión política antes que lo institucional y técnico. Contribuyendo a esta situación, las incompatibilidades entre la normatividad del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN y Ministerio de Economía y Finanzas –MEF, existiendo la preeminencia del sistema de presupuesto sobre el sistema de planeamiento” (Aduviri, 2018:28). En consiguiente, el candidato propuso fortalecer la planificación sectorial en la actividad agropecuaria, considerando necesaria la cooperación y coordinación interinstitucional para superar las necesidades y perspectivas de la población. En la región de Madre de Dios, el gobernador Hidalgo (2018) realizó un diagnóstico que registró la existencia de instrumentos de gestión deficientes y complejos, lo que al mismo tiempo cuestiona la escasa capacidad, desde el punto de vista político, de la planificación territorial, el desarrollo sostenible y el presupuesto. Para superar esta situación, la autoridad regional de Madre de Dios ha propuesto una estrategia regional de desarrollo social al 2030.

En la región de Ayacucho, de acuerdo al diagnóstico de Rúa, candidato a gobernador, el problema principal era la deficiente gestión de la planificación y la ausencia notable de un sistema articulador eficiente entre las prácticas del planeamiento y el sistema del presupuesto público. Rúa (2018) advertía que esta no era la única deficiencia, destacando otros aspectos como el “tamaño de las brechas de satisfacción, cobertura y calidad entre la demanda ciudadana y la oferta pública y privada” (112). Para superar esta compleja situación, el candidato proponía un sistema de planes con el fin de lograr los objetivos, sin embargo, tampoco es concreto en las acciones que se debía tomar. En la provincia constitucional del Callao, los problemas de la planificación son álgidos, porque un gran porcentaje del territorio lo constituye zona urbana. El diagnóstico que recoge el plan se centra en que el crecimiento y concentración de la población que ha llevado a una ocupación del suelo de forma desordenada, sin planificación, sin

desarrollo vial, donde los asentamientos humanos precarios o barriadas coexisten en una ciudad con altas tasas de tugurización y hacinamiento, careciendo de servicios básicos y de infraestructura pública para el ocio y esparcimiento, en la periferia. Esta realidad, es la consecuencia de un proceso de muchos años, donde se evidencia la “ausencia de una adecuada planificación de las vías del transporte pesado y la falta de adecuadas pistas de transporte para el movimiento de carga” (Mandriotti, 2018:9). Como solución propuso que “la planificación, el diseño, la gestión urbana y física, pueden contribuir a la prevención de la criminalidad y la violencia en las ciudades, a través de enfoques integrados que incorporen la mejora estratégica y sistemática de los espacios públicos” (Mandriotti, 2018:15).

La región de Cajamarca es una de las pioneras en la formulación de estudios en planificación territorial, sin embargo, el candidato del partido Político de Acción Popular afirmaba que “El gobierno regional no ha planificado, acondicionado y ordenado el territorio para priorizar la inversión, y el objetivo es Ordenar las inversiones públicas y privadas a través de la formulación e implementación de políticas de uso, aprovechamiento del agua y de ocupación del territorio, la meta propuesta para el 2022 Ejecutar programa integrado de desarrollo ecológico- por cuencas hidrográficas y pisos agroecológicos, en armonía en lo dispuesto en la ZEE” (Guevara, 2018:14). Para superar estas deficiencias, Guevara (2018:8) propuso “Planificar con visión de futuro, para atender las necesidades más sentidas de la gente y fortalecer la institucionalidad natural para su crecimiento y bienestar, incorporando, al proceso el enfoque de cuenca-corredores económicos y ciudades intermedias, desarrollo territorial, generando mejores y completos planes de desarrollo concertado, presupuesto participativo, Zonificación Ecológica y Económica”. En la región de Lambayeque, Lozano (2018) no tuvo claridad sobre el tema de la planificación, por lo que no propuso nada en concreto, sólo tomó en cuenta los planes nacionales y el Acuerdo Nacional para el turismo. La región del Cusco, se adhirió a las competencias exclusivas que indican “Planificar el desarrollo integral de la región” (Art. 35 de la Ley de Bases de la Descentralización (2002) y la Ley orgánica de los Gobiernos Regionales (2002)). Se propuso impulsar la estructura organizativa dirigida a la descentralización y la generación de políticas públicas en base a la planificación (Benavente, 2018:3). En la región de Huancavelica, el candidato se decantó por la planificación a partir de la ZEE y el OT. En su diagnóstico afirmaba que existe “ausencia de un sistema eficiente de planeamiento y problemas de articulación

con el sistema de presupuesto público, deficiente diseño de la estructura de organización y funciones, e inadecuados procesos de producción de bienes y servicios públicos e ineficiente planificación en el manejo de cuencas hidrográficas” (Díaz, 2018:61), proponiendo la articulación de la planificación con el presupuesto basado en el enfoque de resultados. En la región San Martín, el candidato no describió los problemas relacionados con la planificación, sin embargo, su plan de gobierno contiene entre sus propuestas la “Planificación integral territorial sobre la base de circuitos o conectividades viales cortos y largos para activar y dinamizar centros de auge y escenarios rurales transfronterizos de éxito a través de ejecución de proyectos inteligentes en alianzas públicas/privadas” (Bogarín, 2019:13). Al mismo tiempo, Bogarín ha propuesto el fortalecimiento del espacio de la planificación de desarrollo regional concertado (PDRC) para el periodo de 2015-2021, con un amplio componente de la planificación prospectiva centrada en el enfoque territorial y la gestión de cuencas hidrográficas; tomando al CEPLAN como referencia en los planes.

#### **4.6.4.- Nivel Local.**

La planificación local es un tipo de instrumento que recoge la situación de una dimensión concreta en un escenario local, una respuesta focal debido a la escasa llegada o ineficacia de la planificación general, sectorial o regional. Los espacios locales se caracterizan por la activa participación de los actores sociales, porque hay una permanente búsqueda del bien común en oposición al particular, donde la negociación suele alcanzar un carácter de consenso y no de imposición. Galilea (1987) señala que la escala local es una dimensión privilegiada para afianzar los procesos participativos en la planificación. Un fenómeno a advertir en el Perú es el fortalecimiento institucional de las municipalidades provinciales y distritales, lo que ha provocado que la planificación local haya adquirido cierta relevancia y la participación, un protagonismo activo en la búsqueda de desarrollo y equidad.

El nivel local implica la consideración de jurisdicciones administrativas provinciales y distritales. El nivel provincial (municipio) tiene la función de planificar el desarrollo local e implementar el OT. La norma excluye como protagonista de este proceso a las municipalidades distritales, otorgando la responsabilidad a las municipalidades provinciales de hacerse cargo de la promoción del planeamiento territorial para la jurisdicción provincial, recogiendo las prioridades propuestas en los procesos de

planeación de desarrollo local y distrital (Ley N°27972, 2003). Las municipalidades distritales son las responsables de elaborar los planes referidos a la organización del espacio físico y uso del suelo, los que deberán estar sujetos a los planes y normas municipales provinciales sobre esta materia (Ley N°27972, 2003). Dentro de estas jurisdicciones también se encuentran las comunidades campesinas y centros poblados en el ámbito rural. Landeo (2013) explica que las municipalidades establecen diferentes visiones, lineamientos estratégicos y objetivos, vinculados a la mejora de la calidad de los servicios y de la vida de sus habitantes. Los gobiernos locales también priorizan aspectos ambientales y la protección de los recursos naturales, e incluso, algunos han emprendido proyectos de OT. Cada municipalidad, sea provincial o distrital, ha establecido su visión y misión en los correspondientes planes de desarrollo concertado (PDC), pero a pesar de su existencia y de otros planes de desarrollo específico, si se considera al desarrollo como el fortalecimiento institucional en un enfoque estratégico y articulado con el resto de los instrumentos y niveles de gobierno, entonces no se han logrado mayores avances.

Los niveles de coordinación entre los distritos de una provincia pasan por situaciones complejas debido a las diferencias ideológicas de las autoridades municipalidades o por la existencia de una articulación débil entre los gobiernos locales, que no pueden institucionalizar los procesos de desarrollo territorial. Algunas municipalidades han implementado planes de acondicionamiento, de desarrollo vial e incluso de OT, pero en su gran mayoría no cumplen sus indicaciones ni tampoco implementan sistemas de monitoreo y evaluación. El acceso a la tecnología software y hardware son imprescindibles para la planificación del territorio, pero la mayoría de los municipios no cuenta con este medio ni tampoco con el personal especializado, no poseen un catastro oficial, pese que los gobiernos locales siguen gestionando una serie de planes para sus jurisdicciones, como se indica en el cuadro N° 11.

Cuadro 11. Planes empleados a nivel de gobiernos locales

Nº	Planes	Nivel De Gob.	Norma Legal	Institución	HP
1	Plan de desarrollo concertado (PDC)	Provincial y distrital	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CPP. art. 195º núm. 2</li> <li>• LBD art. 18</li> <li>• LOM art. 97</li> </ul>	CEPLAN	10
2	Plan de acondicionamiento territorial (PAT)	Provincial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CPP-1993, art. 2º núm. 2</li> <li>• Ley BD, art. 42º</li> <li>• Ley OM, art. 79º núm. 1.1.1.</li> <li>• D.S. N° 027-2003-V. art 3º lit. a. art. 5º</li> </ul>	MVCS	10
3	Plan de desarrollo urbano provincial (PDU)	Provincial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CPP-1993, art. 192º núm. 2</li> <li>• Ley BD, art. 42º</li> <li>• Ley OM, art. 79º inciso 1º núm. 1.2.</li> </ul>	MVCS	5
4	Plan de desarrollo urbano distrital (PDU)	Distrital	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CPP-1993, art. 192º núm. 2</li> <li>• Ley BD, art. 42º</li> <li>• Ley OM, art. 79º inciso 1º núm. 1.2, núm. 3.1</li> </ul>	MVCS	5
5	Plan de gestión ambiental (PGA)	Provincial y Distrital	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CPP art. 67º</li> <li>• Ley N° 28245</li> <li>• Art. 77º. R.L. N°2 8245, D.S. N°008-2005-PCM</li> <li>• LOM art. 80º núm. 1.1, 1.2. y 2.4</li> <li>• LOM art. 80º núm. 3.1, 3.2, 3.4 y 4.3.</li> </ul>	MVCS	5
6	Plan de desarrollo económico local (PDEL)	Provincial y Distrital	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CPP 195º inciso 7.</li> <li>• Ley BD, art. 18º, inciso 18.2. y 18.3</li> <li>• LOM. art. 36º, art. 86º inciso 1</li> </ul>	Sectorial	5
7	Plan de desarrollo institucional	Provincial y Distrital	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LOM art. 9º inciso 2, art. 73º -87º</li> <li>• Ley N° 27293, art. 10º inciso 10.2</li> <li>• Ley N° 27209. art. 55º</li> </ul>	CEPLAN	3
8	Plan operativo y presupuesto institucional (POI)	Provincial y Distrital	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CPP. art. 197º, 199º.</li> <li>• Ley BD. art. 17º, 18º inciso 18.2 y 18.3, 20º inciso 20.1. 20.2 y 20.3</li> <li>• LBD</li> <li>• LOM art. 53º, 73º - 87º</li> </ul>	MEF	1
9	Plan Ordenamiento territorial	Provincial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• D.S. N° 087-2004-PCM</li> <li>• R.M. N° 135-MINAM</li> </ul>	MINAM	10

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la articulación de los planes en el ámbito local, es decir, entre distrito y provincia y de estos con los planes regionales y a nivel nacional, existe una considerable debilidad. De acuerdo a Landeo (2013), los instrumentos regionales no constituyen marcos orientadores de desarrollo territorial. A nivel local y a través de sus respectivas gerencias, las municipalidades se constituyen como gestores del territorio y del

ordenamiento del mismo, poseyendo competencias sobre el desarrollo urbano-rural, el saneamiento y el ambiente, aunque con serias debilidades. Existe la predisposición de los actores sociales a que se implementen acciones en aras del bienestar de la población, son las instituciones las que incumplen, ya sea porque faltan recursos logísticos, humanos o legales o porque simplemente no hay voluntad política de las autoridades.

#### **4.6.5.- Nivel Comunal.**

Algunos organismos no gubernamentales trabajan generalmente a nivel de cuencas o de comunidades campesinas. En cuanto al desarrollo del POT y del plan de desarrollo concertado, existe una enorme cantidad de experiencias y casos que podrían ser estudiados. A pesar de los logros en este nivel, no tienen capacidad de generar un impacto en lo global, por lo que la problemática local sigue siendo un aspecto sin resolución. Las comunidades o territorios menores que un distrito formulan instrumentos para realizar un Plan de Desarrollo Concertado Comunal o un POT a nivel comunal, caso en el que ambos planes se articulan con el distrito.

#### **4.7.- Valoración de la Planificación**

En cuanto a los estudios, se muestra de dos características, la primera se caracteriza por la escasa y dispersa producción de documentos relacionados con la planificación y la segunda está relacionada con la incapacidad del Estado en la adecuada sistematización de la experiencia peruana en torno al proceso de la planificación nacional, a excepción del trabajo de Leceta (2012) que sistematiza la experiencia de la INP en un libro, no obstante, los documentos producidos durante el auge de la planificación no se disponen en plataformas fáciles de acceder. Los acontecimientos más importantes en la historia de la planificación fue la experiencia norteamericana (TVA) que influyó en el Perú como un nuevo paradigma de desarrollo, dando pie a la réplica. Al crearse CEPAL se constituyó como el mecanismo más importante en la planificación, por donde fluyó los nuevos conceptos y esquemas, sin bien sus actuaciones eran indicativas, fue determinante para las diversas iniciativas de la planificación nacional. El hito más importante en la planificación peruana, es la carta de “Alianza para el Progreso” que indirectamente obligó a los países firmantes realizar las reformas y formular los planes, esta situación ha marcado en el Perú un antecedente muy importante. La OEA como una organización multilateral tuvo iniciativas en políticas de planificación, pero sin injerencia directa sino como un espacio de debate y canalizador de políticas



relacionadas con la planificación y el desarrollo. Lo último, es la UNASUR que ha creado una serie de mecanismos para facilitar los acuerdos como también las acciones, creándose la planificación indicativa, estas acciones estaban enfocados a facilitar los esquemas de aprovechamiento de recursos naturales en una perspectiva global, pero se disfraza como un disimulado discurso del progreso y la conectividad de las ciudades suramericanas y el claro ejemplo de esta iniciativa es la carretera interoceánica que actualmente presenta una serie de impactos en el medio ambiente.

La evolución de la planificación en el Perú, evidencia varios aspectos, primero la estrecha relación con la política económica de un país, la crisis que experimentó el país, afectó seriamente a la planificación, lo que ha desacreditado. Los tipos de planificación surgieron de acuerdo a la dinámica de los cambios en el mundo, a su vez estos influyeron en las políticas de los países. Las diversas tipologías de planificación surgieron cronológicamente, gestionadas por los diferentes sectores, de estos algunos se encuentran en vigencia y otros fueron desactivados. Esta dispersión de tipos y enfoques obedecen a la gestión desarticulada de la planificación en el Perú. Las etapas se han convertido en mecanismos de encubiertos de control de los procesos, siendo uno de los aspectos obstaculizadores en práctica de la planificación. Las escalas están definidas en forma vertical y en perfecta relación con los niveles administrativos, cada una de estas escalas presentan particularidades propias de su ámbito y no presentan adecuadas mecanismo de articulación, existe una duplicidad de acciones de los sectores en el ámbito regional, lo que evidencia que no se ha concretado la descentralización, sino, hay una desconcentración de las oficinas de enlace con el sector con su sede en la capital. Después de una revisión y análisis de los planes de gobierno de los candidatos regionales para el periodo (2019-2022) de las trece regiones con ZEE aprobados, se infiere, que la mayoría de los candidatos, –hoy gobernadores regionales–, eran conscientes de la necesidad de contar con un instrumento de planificación, sin embargo, en sus propuestas se reflejan más generalidades que concreciones, los planes que propusieron no incluían indicadores, ni el tiempo en que se realizarían sus programas en torno a la planificación y tampoco definieron en qué consistirían estos instrumentos. La mayoría de los planes descansan en diagnósticos acertados y buenas intenciones, pero, comúnmente no pasaban de ser propuestas retóricas. Esta característica es ampliamente conocida, desde que se comenzó a elegir a las autoridades regionales en el año 2002,

estas vienen presentando planes con ambiciosos proyectos, pero cuando salen elegidos se olvidan de sus promesas y abandonan muy pronto sus ideas iniciales.

## **CAPITULO 5. GESTIÓN AMBIENTAL EN EL PERU**

### **5.1.- Estudios sobre Gestión Ambiental**

Los estudios sobre el ambiente surgen con fuerza a partir de la cumbre de Rio-92, y través de CONAM, entidad responsable de la gestión ambiental en el Perú, se promovieron una serie de normas. Durante el gobierno de Toledo, el Estado peruano se afianzó en esta materia con la suscripción del Acuerdo Nacional de 2002, que giraba en torno a las políticas de OT y Gestión Ambiental. Se acordó “impulsar un proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial que asegure el desarrollo humano en todo el territorio nacional, en un ambiente de paz. Este proceso se basará en el conocimiento y la investigación de la excepcional diversidad del territorio y la sostenibilidad de sus ecosistemas; en la articulación intergubernamental e intersectorial; en el fomento de la libre iniciativa pública y privada; y en la promoción del diálogo, la participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos originarios” (AN, 2002). En el marco de los estudios que ha realizado el Estado peruano, destaca el documento elaborado por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP) proponiendo cómo incorporar redes de conectividad a la planificación territorial regional y el papel que jugaría esta institución. En el marco de la planificación del ámbito regional de Cajamarca, se expone las estrategias de conservación de la biodiversidad en base a dos importantes procesos, por un lado, el proceso de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) y por el otro, el Sistema Regional de Conservación. De las conclusiones de este estudio se desprende que en “la vertiente oriental de los Andes: ecosistemas poco intervenidos relativamente hasta hace algunas décadas empiezan a perder y fragmentarse aceleradamente su cobertura por intervención de poblaciones en rápida y desordenada expansión” (SERNANP/GIZ, 2013:23). Por otro lado, destaca la incorporación de metodologías y criterios para la conservación y su articulación con instrumentos de planificación territorial desarrollados por los gobiernos regionales, en su mayoría, orientados a la conservación y consolidación de la institucionalidad ambiental con el fin de generar una efectiva gestión del territorio.

En el ámbito académico, Méndez (1999) explica los criterios claves para el ordenamiento territorial-ambiental y analiza las influencias de los enfoques normativo-tradicional y estratégico de la planificación, tanto en la OT como en la gestión ambiental. El estudio concluye que estos enfoques no han logrado superar la marcada

orientación tecno-burocrática y sugiere que a los planificadores les corresponde una responsabilidad básica, la de difundir los beneficios obtenidos en los procedimientos de planificación, con el fin de atender los problemas y necesidades de las comunidades, colocando a la sociedad en la base que sustenta todo el proceso. Según Chiarella (2006), el OT “es un proceso que promueve el uso adecuado del suelo a través de la regulación, la planificación y el manejo de elementos relacionados con un ambiente específico” (p.51). Centra el análisis en los procesos de ordenamiento ambiental en las áreas protegidas de montaña y sugiere que las características físicas y socio-culturales deben ser elementos que construyan las estructuras guías y dirijan las actividades de los grupos que emplean los recursos naturales.

En un trabajo sobre las bases para el OT y el ordenamiento ambiental de La Oroya-Junín, Capcha, Llorente, Laín y Espí (2006) utilizan como herramienta al SIG, para los estudios del territorio y la viabilidad de la geotecnia, con el fin de obtener mapas de peligros naturales que sirvan como base para un proceso de OT y ordenamiento ambiental. A nivel jurídico destaca el estudio de Foy (2009), quién plantea interrogantes sobre el OT y su importancia como instrumento de gestión ambiental, sugiriendo la articulación de múltiples dimensiones en el proceso de ordenamiento del territorio. A nivel institucional, el PNUMA (2010), realizó un estudio diagnóstico sobre las principales preocupaciones socio ambientales que podrían convertirse en fuente de conflicto en las cuencas de Santo Tomas, Cusco y Challhuahuacho en Apurímac. El documento elabora la historia de la conflictividad social en el área de intervención, entregando enfoques e interpretaciones de los conflictos socioambientales y la prevención y transformación de estos. Concluye que en el periodo de transición y la siguiente apertura democrática “la dinámica conflictiva en el país cambia y empieza a configurarse en un escenario de ascendente protesta social, que algunos analistas la explican por el cambio en las estructuras de oportunidad política y la reconfiguración del movimiento social” (p.47), adquiriendo centralidad los conflictos socio-ambientales entre empresas mineras y comunidades campesinas del entorno de los centros de producción.

Los conflictos tuvieron su origen en el incumplimiento de los acuerdos entre empresas y comunidades, por los cambios en la economía local, el deterioro del medio ambiente y la pérdida de recurso hídrico y la posesión de la tierra. Gaona (2010) asevera que la

mayoría de los estudios están relacionados con los conflictos ambientales, en particular aquellos que involucran a las comunidades indígenas y la idea de posesión de las tierras como protección del medio ambiente. El autor analiza “el derecho al respeto, a la integridad y conservación de su hábitat natural, así como al derecho a los recursos naturales, siendo este último elemento la base del análisis, al entender que la protección medioambiental por parte de los pueblos indígenas está íntimamente ligada a la defensa de su tierra, así como al reconocimiento de su derecho a la misma y a la conservación de los recursos que en ella se encuentren” (p.141). Por su parte Bebbington y Bury (2010) sostienen que el consumo mundial está generando el crecimiento de la actividad minera, lo que representa mayores recursos para la inversión en el desarrollo del país, al mismo tiempo debería incorporar la responsabilidad de generar condiciones de sostenibilidad y reducir los conflictos en las áreas donde se explotan los recursos. El Perú está considerado como el centro mundial de expansión minera y si bien las alianzas público-privadas están en la búsqueda de sinergias entre la minería y el desarrollo, estas tienen consecuencias negativas sobre los medios de vida, las relaciones sociales de las comunidades, porque existe una superposición de concesiones mineras, recursos hídricos y tierras comunales. Para la mejora de esta situación se requieren cambios en las relaciones sociales y prácticas responsables que respeten los medios de vida de los pueblos. En su trabajo sobre el sistema jurídico ambiental peruano con posterioridad a Río-92, Foy (2013) explica el contexto en que surge la normativa ambiental moderna, al mismo tiempo proyecta a modo de desafíos y tendencias, el derecho climático, el derecho energético y el marco legal para una economía verde y una empresa sostenible.

Otro caso de planeamiento y gestión del ambiente en el entorno del litoral de la costa central, es desarrollado por Cabrera et al. (2013). Chancay es un espacio dotado de recursos, actividades productivas y naturaleza, que está sujeto a factores que alteran los ecosistemas como el incremento de la población, la contaminación ambiental y otras presiones antrópicas. El análisis concluye que hay déficit de áreas verdes y equipamiento recreacional y que las actividades industriales como la pesquera, alteran profundamente el hábitat de la franja litoral con vertimientos de aguas servidas, emisiones y residuos sólidos, reduciendo la calidad de vida de los pobladores. “El medio natural sigue siendo un condicionante básico de las formas de ocupación y explotación del ambiente territorial en Chancay, donde las actividades productivas más relevantes como la Agricultura, Ganadería e Industria, condicionan la localización de

las instalaciones industriales y agropecuarias” (p.19). Para superar este problema en la zona marino-costera del Callao, Cabrera y otros (2005) plantean una planificación y gestión integrada utilizando una metodología basado en el enfoque sistémico e interdisciplinario.

Otra propuesta metodológica interesante lo desarrollan Cacho y Ríos (2013) en su modelo para la competitividad territorial en el Bajo Urubamba. Señalan que el Sistema Ambiental Estratégico (SAE) debe ser considerada una herramienta fundamental y proponen un modelo de competitividad territorial a partir de la integración de aspectos ambientales en los procesos de planificación del desarrollo. Este se basa en la integración del territorio, planteándose interrogantes básicos como: “¿Qué se necesita para impulsar los procesos tipo SAE? se necesita voluntad política, creatividad, reflexión, interés, compromiso, miradas estratégicas y acción; ¿Qué se debe dejar de hacer para poder lograr una verdadera transformación e implementación del sistema? Dejar de lado afanes protagónicos, modelos jerárquicos, autoritarismo, irresponsabilidad, visiones cortoplacistas, sobre todo, dejar de jugar al gran bonetón” (p.121). Otro estudio pionero en este aspecto es el de Cuba, Bebbington, Rogan y Millones (2014) que comparan Perú y Ghana, dos contextos diferentes geográficamente, pero similares en su carácter de país dependiente. El estudio analiza las superposiciones entre la extracción de minerales, petróleo y gas; en las cuencas fluviales, el uso de tierras agrícolas y las áreas protegidas, revisando las concesiones como un indicador de la presencia de la industria extractiva. Los autores señalan que las concesiones se traslapan sobre un gran número de comunidades indígenas tituladas, en el caso de Perú (35%). Estos hallazgos ayudan a visualizar las geografías de incertidumbre y riesgo que crea la expansión de la industria extractiva para las poblaciones que dependen de la agricultura, la tierra, el agua y otros recursos en las áreas afectadas por las concesiones.

A pesar de las diversas iniciativas de investigación desarrolladas en el Perú en torno a la gestión ambiental, de acuerdo a Sabogal y Borkowski (2016) indica que los resultados son ínfimos para la comprensión del problema. Los hallazgos del artículo revelan que gran parte de los estudios de investigación ambiental en el Perú se encuentran dispersos a nivel nacional en diversas regiones del país y han sido elaborados por distintas instituciones, estas instituciones que destacan en la investigación ambiental son el Instituto de la Amazonía Peruana (IIAP,) el Instituto Geofísico del Perú (IGP) y el

Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAHMI), los tres adscritos al MINAM, y el Centro Internacional de la Papa (CIP). En su mayoría, los estudios están relacionados a la naturaleza y los procesos socio ambientales que proponen una serie de acciones para mejorar la práctica investigativa.

El corredor cuprífero del espacio surandino del Perú es el área geográfica de considerable presencia de grandes empresas transnacionales que realizan las actividades extractivas, pero también, es el espacio donde ocurren los mayores conflictos. Flores Unzaga (2016) analiza la presencia de mesas de diálogo y/o de desarrollo, recoge y sistematiza las experiencias en Espinar, Cotabambas y Chamaca (Chumbivilcas). El autor sugiere que la geografía de los conflictos mineros abarca un amplio territorio de los Andes y propone recomendaciones para la reconstrucción de la convivencia con las empresas extractivas. Las conclusiones del trabajo identifican los principios básicos para las negociaciones, advirtiendo que son pocas las poblaciones que se hayan sentido protegidas por el Estado en cuanto a sus derechos sociales, económicos, ambientales y culturales, mientras que las mineras han intentado encontrar fórmulas válidas y viables para la convivencia de Comunidad-Empresa-Estado, aunque con escasos logros. En los últimos años el Ministerio del Ambiente ha perdido su rol protagónico en la gestión ambiental, como apunta Servindi (2017), ha entrado en un proceso de debilitamiento institucional encaminado a que el estamento estatal no intervenga en los asuntos ambientales. La promulgación de la Ley 30230 frustró el arranque del proceso de OT, debilitamiento consolidado por la aprobación del reciente Decreto Supremo (D.S. N° 002-MINAM, 2017), que deja aún más disminuida a la institución y su política. La evolución de la gestión ambiental no ha sido estudiada en plenitud, siendo una temática necesaria de abordar porque todas las iniciativas de planificación y OT están relacionadas con el ambiente. El Ministerio del Ambiente, es la entidad responsable de la implementación de la política de OT, no cuenta con estudios esclarecedores sobre las particularidades y ambigüedades que tienen las acciones gubernamentales y es necesario explicar cómo los conceptos se relacionan intrínsecamente entre el territorio y el ambiente, haciendo del ordenamiento una política integradora.

## **5.2.- Influencia Internacional en la Política Ambiental del Perú**

Una de las características del proceso de hominización es que, desde los primeros años de su evolución hasta la aparición del ser humano hace unos 200.000 años atrás, los

homínidos han adquirido diversas habilidades y se han adaptado a su entorno, relacionándose con los recursos naturales existentes a su alrededor, siendo estos los elementos que permitieron su sobrevivencia. Este paradigma se mantuvo hasta el siglo XVIII, cuando el surgimiento de la revolución industrial transformó a la sociedad y a la economía, que pasaron a basarse en la innovación, la inversión y la producción. La industria requería de materias primas que provenían del medio ambiente, pero al mismo tiempo este se convirtió en el receptor de los desechos industriales en forma sólida, líquida y/o gaseosa. En la segunda mitad del siglo XX el tema ambiental empezó a tener presencia en los debates políticos, surgiendo así los movimientos relacionados con el fenómeno de la contaminación, que buscaban un nuevo modelo de desarrollo y crecimiento económico que no sólo considerase la repartición de beneficios, sino también el cuidado del medio ambiente.

Los movimientos ambientalistas surgieron en el entorno europeo y norteamericano, siendo su influencia en el contexto peruano de data reciente. En el cuadro N°12 se presentan los hitos históricos decisivos del proceso del desarrollo humano y el ambiente en los siglos XX y XXI, avances que fueron adoptados en su legislación por diversos países. De acuerdo a Cuesta (2006:260) “la planificación y la ordenación del territorio son el marco idóneo para la incorporación del paradigma ambiental en los programas de desarrollo territorial”, en cambio Berroteran (1996:3) se posiciona en torno a la “inmediata necesidad de hacer un uso racional de los recursos ambientales y la imperiosa acción de frenar el deterioro y degradación de los ecosistemas en Latinoamérica”, plantea como prioridad el estudio de los ecosistemas con la finalidad de proponer un mejor ordenamiento del espacio dentro de un entorno socioeconómico y ecológico. Por su parte Foy (2013:30) señala que

el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CMARN) significó un gran punto de quiebre y arranque de las preocupaciones ambientales peruanas y generó una innovación significativa en nuestro sistema legal al introducir importantes principios jurídico-ambientales (desarrollo sostenible, enfoque holístico, prevención, legitimación procesal, contaminador pagador, educación, información y participación, etcétera); la dimensión internacional —aunque de modo insignificante—; criterios de política ambiental, incluyendo escueta referencia al régimen tributario; protección ambiental (sobre todo mediante la innovadora regulación de los estudios de impacto ambiental);



planificación ambiental; lineamientos sobre áreas naturales protegidas; alcances sobre comunidades campesinas y nativas; consideraciones ambientales referidas a ecosistemas y diversidad biológica; consideraciones referidas al ambiente urbano; consideraciones ambientales; y algunos recursos naturales específicos: mineros, energéticos, tierras agrícolas, alcances penales y administrativos, lineamientos sobre población y ambiente, entre otros. No desarrolla de modo muy orgánico la dimensión local, ni el transporte. Aunque expresamente fue muy sucinto en la dimensión internacional ambiental, cabe anotar que el CMARN surge en septiembre del año 1990, en el contexto de influencia del Informe Bruntland (1987) y el proceso preparatorio para la cumbre de Río 92.

Al inicio de la década del 90, ya se había allanado el camino para la implementación de las políticas de ajuste estructural del Consenso de Washington. Como lo hacer notar Glave (2009), el Perú junto a la mayoría de los países de América Latina adoptaron el paquete de medidas políticas sin alejarse del modelo primario exportador, sino que continuaron con el viejo paradigma del crecimiento económico basado en la exportación de materias primas. La implementación de esta política profundizó la privatización y la explotación de los recursos naturales, escenario completamente contrario a los preceptos que años después se erigirían en la ECO-92. Según Gudynas (1998) el neoliberalismo ambiental emergió con una retórica de conceptos propios y medidas de gestión ambiental concretas. En este marco conceptual la gestión ambiental no se contradice con los principios básicos del crecimiento económico, sino que, al contrario, como sucede en el Perú, se implementa a los diferentes sectores con la normativa correspondiente en temas ambientales. Pero si aquello ha funcionado correctamente ¿Cómo es que hoy el país se lamenta por el deterioro ambiental en zonas de explotación? La mantención de esta situación en el tiempo obligó al Perú a cambiar de gestor, creándose así el Ministerio del Ambiente.

Cuadro 12. Acontecimientos influyentes en Política Ambiental del Perú

<b>Año</b>	<b>Evento</b>	<b>Lugar</b>	<b>Conceptos Centrales</b>
<b>1948</b>	Declaración universal de los derechos humanos.	Paris -Francia	• Derechos humanos
<b>1972</b>	I Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano.	Estocolmo - Suecia	• Medio Humano
<b>1973</b>	Se crea PNUMA.	ONU	• Medio Ambiente
<b>1979</b>	Conferencia Mundial sobre el Clima.	Ginebra-Suiza	• Calentamiento global
<b>1981</b>	Convenio de Lima.	Lima- Perú	• Protección de la Zona

			Marina y Áreas Costeras Programa de Mares Regionales
1982	Carta Mundial de la Naturaleza.	Nueva York - USA	• Conservación
1983	Comisión sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD).	ONU	• Medio ambiente • Desarrollo
1988	Creación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC).		• Cambio climático
1990	IPCC publica el primer informe de evaluación que confirma científicamente el cambio climático.		• Cambio climático
1983 - 1987	La Comisión Brundtland.		• Sostenibilidad
1992	Cumbre de la Tierra.	ECO-Rio - Brasil	• Desarrollo sostenible • Medio ambiente
1992	Convención Marco sobre el Cambios Climático.	Nueva York- USA	• Cambio climático
1993	Convenio sobre la Diversidad Biológica.		• Sostenibilidad • Diversidad biológica
1996	II Conferencia de las Partes. Comercio de emisiones (COP2).	Suiza	
1997	Protocolo de Kioto.	Kioto-Japón	• Cambio climático
2000	Carta de la Tierra.	La Haya- Países Bajos	• Protección ambiental • Derechos humanos • Desarrollo humano sostenible
2002	Conferencia de Johannesburgo	Johannesburg o Sudáfrica	• Medio ambiente • Desarrollo sostenible
2005	Entra en vigor el Protocolo de Kioto excepto en China, USA y la India.		
2007	El IV informe IPCC señala que el cambio climático es inequívoco.	Valencia- España	• Cambio climático
1998 - 2005	Evaluación de los ecosistemas del milenio.		• Ecosistemas • Biodiversidad
2010	Cumbre de los Objetivos del Milenio.	Nueva York USA	• Sostenibilidad • Medio Ambiente
2012	Rio+20.	Rio -Brasil	• Desarrollo sostenible
2015	Acuerdo de París sobre el Cambio Climático.	París- Francia	• Cambio climático • Desarrollo sostenible
2015	Agenda 2030. Objetivos de Desarrollo Sostenible.	Nueva York USA	• Desarrollo sostenible

Fuente: Elaboración propia

La influencia de estos acuerdos tuvo un impacto variado en el espíritu de las normas ambientales del país, existen otros tratados internacionales que el Perú se ha adscrito como: Convención sobre el Comercio Internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre (CITES-1982), Convenio Internacional para prevenir la contaminación

por los buques (MARPOL-1968) y La Convención sobre los Humedales (RAMSAR-1992). En consiguiente, la normativa ambiental peruana se relaciona al Derecho Internacional Ambiental y su espíritu está distribuido en el contenido de la legislación general que gestiona MINAM, sectores y los gobiernos regionales y locales. Los conceptos de los convenios que se citan en el cuadro N° 12, están en el análisis de la evolución normativa ambiental.

### **5.3.- La Evolución de la Legislación Ambiental.**

La evolución de la legislación ambiental en el Perú ha mantenido una estrecha relación con los acontecimientos socioeconómicos, estando intrínsecamente conectada al incremento del interés en el tema de la agenda global y sus dinámicas, que han contribuido o influido en su promulgación. La preocupación ambiental nació con los movimientos verdes y pronto estas ideas llegaron al país a través de los acuerdos multilaterales suscritos a raíz de la constatación de los cambios en el comportamiento del ambiente y la aceleración del cambio climático.

A inicios de la década del 90 la situación del Perú entró a una nueva fase, en la que los informes internacionales comenzaron a influir en la conceptualización de las nuevas normas aprobadas en el país. No obstante, como sostiene Foy (2013:31), “el Perú ingresará a un franco proceso de incorporación de normas internacionales ambientales y a su desarrollo legislativo posterior con una nueva base constitucional para 1993. El moderno desarrollo jurídico ambiental y por ende el internacional, empieza a adquirir forma a partir de las preparatorias para la cumbre de Río 92. El año 1993, la Asamblea Constituyente del Perú ratifica el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), así como la Convención Marco de Cambio Climático (CMCC)”. A pesar de los avances que mostró la legislación ambiental peruana, esta se desarrolló al mismo tiempo que la promoción de inversiones extractivas, por lo que las leyes se limitaron a fortalecer el proceso en un escenario donde los sectores tenían la prerrogativa de aplicar la normativa ambiental en cada uno de sus ámbitos, el papel de juez y parte.

De acuerdo a Foy (2013:69), “El sistema jurídico peruano constitucionalizó en 1979 la cuestión ambiental (artículo 123), sin embargo, no es sino hasta septiembre de 1990, con la expedición del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, decreto legislativo 613 (en adelante CMARN), que se asume de modo enérgico y sistemático el

tema ambiental. Al igual que en otros países de América Latina y el Caribe, existía una profusa legislación inconexa, contradictoria y reiterativa, pero con importantes antecedentes normativos ambientales tanto nacionales como internacionales”. Para Glave (2010:31), la década del 90 se caracteriza por la ocurrencia de “dos grandes procesos: por un lado, la implementación de las políticas de reforma y ajuste estructural, y, por otro, la consolidación de un incipiente sistema nacional de gestión pública ambiental en medio de presiones internacionales generadas por la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992”. Sin embargo, la trayectoria y orientación de las consideraciones ambientales tomaron impulso a partir del proceso de ordenamiento territorial (OT) (Foy, 2013). Según afirma Cuesta (2006), no es imaginable formular propuestas de desarrollo sobre el territorio sin tomar en cuenta los condicionantes ecológicas y ambientales de carácter estructural, funcional y dinámico. En la misma línea, Massiris (2002) apunta que en la década de los 90 se intensificaron las políticas ambientales, aprobándose leyes y creándose instituciones para la gestión ambiental (GA), como el Ministerio del Medio Ambiente, entidad que desarrolló las políticas de OT como instrumento de la GA y reforzándose la relación entre ambas en el proceso (Arenas, 1991).

La legislación ambiental es profusa y desarticulada, clasificándose en: marco normativo general, institucional, gestión, aprovechamiento de recursos naturales, calidad, legislación sectorial, defensa de los derechos, evaluación y fiscalización ambiental y áreas naturales protegidas. En la opinión de Charpentier y Hidalgo (1999), la política ambiental peruana se enmarca en el paradigma de protección ambiental, por lo que insiste en la reparación de los daños en lugar de incorporar mecanismos y principios de prevención. A juicio de Saldaña y Portocarrero (2017), existe una interrelación “entre las leyes, el sistema de justicia y el extractivismo, siendo este último de carácter diverso y no siempre deben ser entendidas como perjudiciales para el medio ambiente y los derechos humanos” (p.78). Los operadores jurídicos se inclinan hacia la política de criminalización contra los movimientos sociales que defienden sus territorios, careciendo de autonomía al estar sometido al poder fáctico. El poder judicial opera rígida y prontamente para los intereses de este último más que para el ciudadano común. De acuerdo a la información obtenida del Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ), podemos constatar que en el Perú la producción normativa medioambiental es impresionante. En el lapso de tiempo entre 1992 a marzo de 2019 se produjeron 1660

normas, cuyos promotores han sido sectores y entidades especializadas y la Presidencia del Consejo de Ministros, entre otros. Para efectos de estudio se han analizado las normas más importantes para la gestión ambiental, organizadas por décadas y gobiernos con el fin de distinguir el carácter de las políticas aplicadas. En el cuadro N°13 se indica cómo ha evolucionado la legislación medioambiental en el país en las últimas tres décadas.

**Cuadro 13. Evolución normativa en la Gestión Ambiental del Perú**

<b>Año</b>	<b>Objeto de la Norma</b>
1990	• D.L. N° 613. Código del Ambiente y los Recursos Naturales (CMARN).
1991	• D.L. N° 757. Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada.
1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Política del Perú.</li> <li>• R.L. N° 26185. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.</li> <li>• D.S. N° 016-93-EM. Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica.</li> <li>• D.S. N° 051-93-EM. Reglamento de Normas para la Refinación y Procesamiento de Hidrocarburos.</li> </ul>
1994	• Ley N° 26410. Ley del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM).
1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 26834. Ley de Áreas Naturales Protegidas.</li> <li>• Ley N° 26839. Ley sobre la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica (LDB) - Protocolo de Kioto.</li> <li>• Ley N° 26793. Ley de Creación del Fondo Nacional del Ambiente.</li> <li>• D.S. N° 019-97-ITINCI. Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera.</li> <li>• D.S. N° 048-97-PCM. Reglamento de Organización y Funciones del Consejo Nacional de Ambiente (CONAM).</li> </ul>
1998	• Ley N° 29763. Ley Forestal y de Fauna Silvestre - Protocolo de Kioto.
2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 27314. Ley General de Residuos Sólidos (LGRRSS).</li> <li>• D.L. N° 908. Ley de Fomento y Desarrollo del Sector Saneamiento (derogada).</li> </ul>
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 27446. Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).</li> <li>• D.S. N° 038-2001-AG. Reglamento de Áreas Naturales Protegidas.</li> <li>• D.S. N° 045-2001-PCM. Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial.</li> <li>• D.S. N° 068-2001-PCM. Reglamento de la Ley Orgánica sobre la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica.</li> <li>• D.S. N° 074-2001-PCM. Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental del Aire.</li> </ul>
2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• R.L. N° 27824. Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático</li> <li>• D.S. N° 080-2002-RE. Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.</li> <li>• R.M. N°596-2002-EM/DM. Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales en el Sector Energía y Minas.</li> </ul>
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.</li> <li>• Ley N° 28090. Ley que Regula el Cierre de Minas.</li> <li>• Ley N° 27972. Ley Orgánica de Municipalidades</li> <li>• D.S. N° 086-2003-PCM. Estrategia Nacional sobre Cambio Climático</li> </ul>
2004	• Ley N° 28245. Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA).

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 28256. Ley que Regula el Transporte Terrestre de Residuos Sólidos Peligrosos.</li> <li>• Ley N° 28271. Ley que regula los Pasivos Ambientales de la Actividad Minera y sus Modificatoria (Ley N° 28526).</li> <li>• D.S. N° 087-2004-PCM. Reglamento de ZEE.</li> </ul>
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 28611. Ley General del Ambiente.</li> <li>• D.S. N° 008-2005-PCM. Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.</li> <li>• D.S. N° 010-2005-PCM. Estándares de Calidad Ambiental (ECAs) para Radiaciones No Ionizantes.</li> <li>• D.S. N° 012-2005-SA. Modificación del Reglamento de los Niveles de Estados de Alerta Nacionales para Contaminantes de Aire.</li> </ul>
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• D.S. N°010-2006-CONAM/CD. Directiva “Metodología para la ZEE”.</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 29134. Ley que Regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos.</li> <li>• D.S. N° 014-2007-EM. Modificación del Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera.</li> <li>• D.S. N° 015-2007-AG. Modificación el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.</li> <li>• D.S. N° 036-2007-PCM. Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales.</li> <li>• D.S N° 053-2007-EM. Aprueban Reglamento de la Ley de Promoción del Uso Eficiente de la Energía.</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 29325. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).</li> <li>• D.L. N° 1013. Creación del Ministerio del Ambiente.</li> <li>• D.L. N° 1055. Modificación de la Ley N°28611. Ley General del Ambiente.</li> <li>• D.L. N° 1039. Decreto Legislativo que Modifica las Disposiciones del D.L. N°1013.</li> <li>• D.S. N° 007-2008-MINAM. Reglamento de Organización y Funciones del MINAM (Derogado).</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• D.S. N° 006-2009-MINAM. Precisa la Denominación de la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático y Adecúa su Funcionamiento a las Disposiciones del D.L. N°1013 y a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).</li> <li>• D.S. N° 012-2009-MINAM. Política Nacional Ambiental</li> <li>• R.M. N° 104-2009-MINAM. Directiva “Procedimiento para la Evaluación y Autorización de Proyectos de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y Captura de Carbono”.</li> </ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• D.S. N° 054-2013-PCM. Disposiciones Especiales para la Ejecución de Procedimientos Administrativos.</li> <li>• D.S. N° 060-2013-PCM. Disposiciones Especiales para la Ejecución de Procedimientos Administrativos y otras Medidas para Impulsar Proyectos de Inversión Pública y Privada.</li> </ul>
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 30230. Ley que Establece Medidas Tributarias, Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión en el País.</li> </ul>
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• R.M. N° 405-2014-MINAM. Agenda Nacional de Acción Ambiental 2015-2016.</li> </ul>
2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• D.S. N° 002-2017-MINAM. Reglamento de Organización y Funciones - MINAM.</li> </ul>
2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 30754. Ley Marco de Cambio Climático</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

### **5.3.1.- Período Previo, o antecedentes de la Política Ambiental (1920-1990).**

De acuerdo con Charpentier e Hidalgo (1999), existen diversas acciones históricas respecto a la política ambiental en el Perú. La historia productiva del país siempre ha estado relacionada a la sobreexplotación de los recursos naturales: la plata, el oro y el mercurio en la época colonial (s. XVI al XIX), el guano de isla (s. XIX), el caucho y el azúcar (s. XX), la anchoveta (final s. XX) y los recursos minerales (s. XX y XXI), coincidiendo con los períodos de auge económico y en forma paralela, con las políticas de promoción de la colonización en la Amazonía desarrolladas desde la fundación de la República hasta la actualidad. A partir del siglo XX destaca la “Ley de Tierras de Montaña” de 1909 (L. N° 1220), conducente a la promoción de la colonización y progreso de la región oriental del Perú. Hacia 1925, Leguía obligó a la “Cerro de Pasco Corporation” a instalar un sistema de recuperadores de partículas nocivas en suspensión. Luego, en la década del 40, se aprobaron disposiciones de control sanitario en plantas industriales y en la década del 60, se legisló sobre olores y ruidos molestos, como los desagües industriales. Asimismo, en 1963 se creó la “Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales” (ONERN) para estudios integrales de los recursos orientados hacia la planificación y su aprovechamiento. Antes de la finalización de la década sesenta, se aprobaron el Código Sanitario (1969), la “Ley General de Aguas” y reglamentos (1969). A inicios de la década del 70, uno de los importantes hitos para la historia de la humanidad, como afirma Federovisky (2012), fue la movilización de 22 de abril de 1970 que representó una conquista, dando nacimiento a las protestas ambientales y al movimiento ecologista mundial, repartiendo consignas asociadas a la contaminación y la lluvia acida. Como consecuencia de esta manifestación, se realizó la Conferencia de Estocolmo (1972) en la ciudad de Estocolmo (Suecia), organizada por las Naciones Unidas para tratar sobre el “Medio Humano y Ambiente humano”. Esta conferencia alcanzó un acuerdo conocido como la “Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano” con 26 principios para tutelar y mejorar el medio. Uno de los principales logros de esta reunión fue la creación del “Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente” (PNUMA) y la redacción del informe denominado “Una sola tierra: el cuidado y conservación de un pequeño planeta”. Para el Perú la conferencia de 1972 no fue significativa, aunque, en este periodo se aprobaron leyes como: la “Ley General de Minería”, la “Ley Forestal y de Fauna Silvestre”. A nivel sectorial se determinaron los valores límites de agentes químicos en el ambiente de trabajo industrial y en 1979, la nueva Constitución introdujo la consideración

ambiental (Charpentier e Hidalgo, 1999). El hito más importante en el contexto nacional ha sido la Constitución de 1979 (Bartra, 2002), en la que por primera vez se introduce, en el artículo 123º, el derecho de habitar en un ambiente saludable: “Todos tienen el derecho de habitar en un ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza. Todos tienen el deber de conservar dicho ambiente. Es obligación del Estado prevenir y controlar la contaminación ambiental” (CPP, 1979, art.23). Sin embargo, Foy (2013) señala que la constitución de 1979 no habría representado una respuesta directa a este proceso.

La dinámica del escenario internacional relacionada con el Ambiente continuó, en 1982 se aprobó la “Carta Mundial de la Naturaleza” por la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptó en esta carta los principios generales de “respetar a la naturaleza sin perturbar sus procesos esenciales, garantizar la supervivencia y viabilidad de todas las especies de la tierra y de sus hábitats, proteger especialmente a las especies de carácter singular, a los hábitats de las especies en peligro y a ejemplos representativos de todos los tipos de ecosistemas, mantener la productividad de ecosistemas y organismos utilizados por el ser humano sin poner en peligro de integridad o la de otros ecosistemas y especies con los que coexisten, y proteger a la naturaleza de la destrucción causada por las guerras y otros actos hostiles” (ONU, 1982). Este documento no tuvo impacto en el Perú. Pues, en la década del 80 surgió el terrorismo y el narcotráfico en la ceja de selva y para erradicar los cultivos de coca se utilizaron herbicidas, como el *Tebuthiuron*, que causaron graves impactos ambientales que aún persisten. En 1981 se presentó el Proyecto de Ley N° 505, que proponía la creación del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales Renovables (Charpentier e Hidalgo, 1999), proyecto que en 1984 derivó en la Ley N° 23996, que no creó el ministerio, pero declaró de interés nacional y el “Código de Medio Ambiente y Recursos Naturales”, se concretó en la siguiente década.

En la década ochenta, se creó la “Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo” fue establecida de acuerdo a la resolución 38/161 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada por la 38º sesión de la organización en 1983. Esta Comisión realizó una serie de reuniones a nivel mundial, las que contaron con la participación de líderes oficiales, científicos, expertos, organizaciones no gubernamentales y público general. Los resultados de ellas se vertieron en el informe



titulado “Nuestro futuro común”, coloquialmente conocido como el “*Informe Brundtland*” (1983-1987) por el nombre de la mujer que presidió la Comisión, Gro Harlem Brundtland, entonces Primera Ministra de Noruega. El informe fue publicado por la Oxford University Press, permitiendo que se difunda por el mundo el concepto de “*desarrollo sustentable*”, y la afirmación de que no es posible un crecimiento económico sostenido sin un medio ambiente sostenible. Sin embargo, el concepto no era nada nuevo, tomando en cuenta que, en 1972 en la Conferencia de Estocolmo, McNamara, en su condición de Presidente de Banco Mundial ya había adelantado lo siguiente: “No es cuestión de si debe o no haber crecimiento económico continuado, debe haberlo. Ni tampoco es cuestión de si debe o no respetarse el impacto sobre el medio ambiente, debe respetarse” (Gudynas, 1998:4, citando a McNamara, 1972). Claramente estos dos problemas están interconectados, por lo que la solución del dilema gira en torno al cómo compatibilizar ambas cuestiones. Ese “cómo” es el centro de los debates actuales en el mundo, porque, aún no se ha encontrado una fórmula frente al crecimiento de la economía en el marco del sistema capitalista, sin que haya impacto sobre el ambiente. Los estudios y previsiones apuntan a que la situación ambiental ha empeorado desde el momento que se plantearon estos conceptos.

### **5.3.2.- Período de “Ajuste económico radical y privatización” (1990-2000).**

El “Código del Ambiente y los Recursos Naturales (CMARN)” (D. Leg. 613-90, 1990); esta norma recibió la influencia directa del “Informe Brundtland” de 1987, que planteaba el desafío de la sostenibilidad. Este código introdujo por primera vez principios y herramientas como “gestión ambiental, prevención, contaminador-pagador, lineamientos de política ambiental, evaluación de impacto ambiental, ordenamiento ambiental y sistema de gestión ambiental” (Charpentier e Hidalgo, 1999:26). La implementación de esta política estaba relacionada a las actividades productivas más importantes del país, como la minería, los hidrocarburos, la electricidad, la pesca y la manufactura, situación que también supuso la gestión sectorial del aspecto ambiental. En ese contexto, el Código incorporó varios principios importantes que representaron en adelante aspectos fundamentales para la gestión ambiental, destacan el derecho a un ambiente sano, participación en la definición de la política ambiental, el principio de “quien contamina-paga” e incorporaba instrumentos como los estudios de impacto ambiental (EIA), el ordenamiento ambiental, aunque no fueron eficaces, pero significaron importantes avances en la normativa nacional y que sirvió como base para

la futura legislación ambiental. Charpentier e Hidalgo (1999) sugieren que para mejorar la coordinación se creó en la “Contraloría General de la República”, una repartición especializada en la defensa y el cumplimiento de las disposiciones del código que provocó controversia con el sector productivo. El CMARN tuvo una vigencia de quince años, siendo reemplazado por la “Ley General del Ambiente” en el año 2005 durante el gobierno de Toledo.

La influencia del “Informe Bruntland” también se vio reflejada en las normativas de las actividades económico-extractivas, por citar a la “Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada” (D.Leg. N° 757, 1991); en el artículo 49° del título VI de la “Seguridad Jurídica en la Conservación del Medio Ambiente”, señala que “el Estado estimula el equilibrio racional entre el desarrollo socio-económico, la conservación del ambiente y el uso sostenido de los recursos naturales, garantizando la debida seguridad jurídica a los inversionistas mediante el establecimiento de normas claras de protección del medio ambiente. En consecuencia, el Estado promueve la participación de empresas o instituciones privadas en las actividades destinadas a la protección del medio ambiente y la reducción de la contaminación ambiental” (D.L. N° 757-1991). Azpur (2011) considera que, en el Perú, el interés por las inversiones ha determinado que se constituyese una normativa que privilegia excesivamente al gran capital en desmedro de la protección del ambiente, como ha ocurrido con las comunidades campesinas andinas ubicadas en las áreas de impacto de los grandes proyectos mineros, casos en que no se ha tomado en cuenta la legalidad. Es más, la ley derogó algunas disposiciones del código y privilegió la sectorización de las competencias ambientales (Charpentier e Hidalgo, 1999).

En torno al Cambio climático, en mayo de 1992 se realizó la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, reunión realizada en la sede de Nueva York donde se congregaron mandatarios del mundo para analizar y tomar decisiones sobre los efectos del cambio climático. El Perú aprobó los acuerdos de la Convención en 1993, a través de la R.L. N° 26185, porque el tema del cambio climático se había convertido en uno de los grandes retos a enfrentar a nivel global. El Perú suscribió el convenio e implementó algunas normas ambientales, no se esforzó en generar estrategias adecuadas y prospectivas, como resultado, el país ha sufrido en forma recurrente y continúa los impactos y consecuencias de este fenómeno. En 1992 se

desarrolló la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo” de Rio de Janeiro, que mantuvo la atención del mundo entero, con una cobertura mediática impresionante debida a la presencia de políticos de todo el orbe. El tema a tratar no era fácil, el problema ambiental estaba latente y se pensaba cómo evitar su crecimiento en un futuro próximo. La desafiante “Cumbre de la Tierra” permitió adoptar un enfoque para proteger el medio ambiente y asegurar el desarrollo económico y social, al mismo tiempo estableció la “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo” como un asunto global, teniendo como objetivo alcanzar el desarrollo sostenible. Al mismo tiempo se estableció la “Agenda 21”, cuyas acciones se orientarían a establecer metas ambientales y para el desarrollo en este marco, Cuesta (2006) destaca el “ordenamiento territorial como una excelente forma de articular las nuevas propuestas de desarrollo sostenible”. Este acuerdo representa uno de los sucesos más importantes en la historia contemporánea, a partir de él se ha legislado sobre el medio ambiente en todos los países del mundo. También aparecieron las primeras discusiones sobre principios de ordenación, conservación y desarrollo sostenible de los bosques e incluso se aprobaron normativas, aunque de carácter no vinculante. De la “Cumbre de la tierra” derivaron otros instrumentos ambientales internacionales; entre estas destacan el “Convenio sobre la Diversidad Biológica” (CBD), la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático” (UNFCCC), la “Convención de las Naciones Unidas por la Lucha contra la Desertificación” (UNCCD), “La Agenda 21-Fondo Mundial del Ambiente” (GEF) y la “Comisión de Desarrollo Sostenible”. Que significara la precedencia e institucionalidad en conceptos como biodiversidad, cambio climático y desertificación, siendo utilizados en discursos técnicos, políticos y académicos de diversos países del mundo e incluido el Perú. Al mismo tiempo, en la “Eco-1992” se adoptó una serie de compromisos, aunque para ámbito peruano “el impacto de dicho evento fue muy indirecto a diferencia de otros países” (Foy, 2013:26), dado que en el país la implementación del sistema jurídico ambiental se había iniciado un par de años antes (1990). A partir de los resultados de la ECO RIO 92, esta mediática “Conferencia de Naciones Unidas de Medio Ambiente y Desarrollo”, también conocida como “Cumbre de la Tierra”. Esta cumbre representó un gran impulso para el derecho internacional ambiental y el fortalecimiento del desarrollo sostenible, adoptados desde 1987 en virtud del informe Brundtland. En Perú surgieron algunas iniciativas como la adopción del convenio sobre la biodiversidad, la lucha contra la desertificación y el convenio marco sobre el cambio climático y otros. Sin embargo, la temática ambiental

ya estaba a la vanguardia unos años antes de la Conferencia de Río, dado que, en septiembre de 1990, con la expedición del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CMARN) (D. Leg. 613, 1990), se asumió de modo enérgico y sistemático el tema ambiental, ya considerado en la Constitución de 1979 (Foy, 2013).

La “Constitución Política del Perú” (1993); recibió una indirecta influencia de Río-92 y de los acuerdos emanados de dicho evento; en lo concerniente a los derechos fundamentales de las personas destaca en el artículo 2º, el derecho a “gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”. Al margen de los derechos e intereses económicos, la protección del medio ambiente y de sus habitantes es un derecho fundamental, sin embargo, la realidad contradice estas aspiraciones, porque la normativa aplicada no es efectiva frente a los sucesos que ocurren en el país. Sobre el ambiente y los recursos naturales, en el artículo 66º indica que los “recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento”. A través de una ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal”. En el artículo 67º “El Estado determina la política del ambiente y promueve el uso sostenible de sus recursos naturales”, sin embargo, como señala Azpur (2011), se ejecuta “sin definir el concepto de ambiente ni las condiciones que debería reunir esta política. Del mismo modo, tampoco se determina ninguna responsabilidad del Estado en garantizar la sostenibilidad ambiental” (p.5). La constitución también señala en su artículo 68º “la obligación de promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas”, y en el 69º, de “promover el desarrollo sostenible en el amazonia con una legislación adecuada”. Todas estas afirmaciones no trascienden más allá del papel, y tienen escasos efectos a nivel ambiental, como el daño producido en grandes áreas de la Amazonía debido a la minería ilegal y a la contaminación producto de los derrames de petróleo, ante la pasividad del Estado. En la Constitución la temática ambiental es escueta, las referencias a políticas ambientales son generales y escépticas; donde el planteamiento del desarrollo sostenible no se vislumbra.

La “Ley del Consejo Nacional del Ambiente” (Ley N° 26410, 1994), señala en su artículo 3º, que esta instancia se creó en 1994 para “promover la conservación del ambiente a fin de coadyuvar al desarrollo integral de la persona humana sobre la base de

garantizar una adecuada calidad de vida y propiciar el equilibrio entre el desarrollo socioeconómico, el uso sostenible de los recursos naturales y la conservación del ambiente”. Soria (2003) plantea los objetivos que se propuso, en la práctica este consejo continuó como mudo testigo de los excesos de las autoridades sectoriales en materia ambiental, a pesar de las denuncias desplegadas tanto a nivel nacional como internacional.

La “Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales” (Ley N° 26821) esta ley estableció por primera vez que la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) como parte del OT que tenía como objetivo evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados. Se le encargó su ejecución a la “Presidencia del Consejo de Ministros” (PCM), dada su capacidad de coordinación intersectorial y de la necesidad de abordar el tema desde una perspectiva integral y articulada. Sin embargo, como otras, esta idea ha quedado en la retórica, sin llevarse a la práctica: el proceso de OT, que proponía resolver una serie de problemas territoriales en el país, significó un rotundo fracaso luego que su implementación se encargó a una instancia política y no a una técnica como habría sido adecuado (Servindi, 2017). El artículo 1° de la ley “norma el régimen de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que constituyen patrimonio de la Nación, estableciendo sus condiciones y las modalidades de otorgamiento a particulares, en cumplimiento del mandato contenido en los Artículos 66 y 67 del Capítulo II del Título III de la Constitución Política del Perú y en concordancia con lo establecido en el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y los convenios internacionales ratificados por el Perú” (Ley N° 26821, 1997). Al mismo tiempo, desarrolla varios aspectos relacionados con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y establece un marco adecuado para el fomento de la inversión procurando “un equilibrio dinámico entre el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y del ambiente y el desarrollo integral de la persona humana” (Ley N° 26821-1997). Para contextualizar, lo que indica el artículo 5°, es que la ley dispuso la participación ciudadana como la solución para todos los procesos, donde los “ciudadanos tienen derecho a ser informados y a participar en la definición y adopción de políticas relacionadas con la conservación y uso sostenible de los recursos naturales. Se les reconoce el derecho de formular peticiones y promover iniciativas de carácter individual o colectivo ante las autoridades competentes, de conformidad con la ley de la materia” (Ley N° 26821-1997). A juicio de Soria (2003), todo parece perfecto, no

obstante, son declaraciones generales que no han resuelto ni resolverán los temas relacionados con el impacto ambiental y social causados por las actividades extractivas, existiendo una gran necesidad de erigir una normativa integrada que regule tanto a grandes inversiones como a pequeños extractores, que también causan severos daños a la naturaleza.

### **5.3.3.- Período de “Transición” (2000-2001).**

Durante el periodo de transición a la democracia se avanzó rápidamente en ciertos aspectos, aprobándose una serie de normas económicas que significaron el impulso ininterrumpido del país en este aspecto (Meléndez y León, 2009). En marzo de 2000, se realizó “La Carta de la tierra” una “Declaración de Principios Fundamentales” impulsada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con el objetivo de “construir una sociedad global justa, sustentable y pacífica para el siglo XXI”. Incorporando diversos compromisos entre los que destacaba el “respeto y cuidado de la comunidad de la vida, integridad ecológica y justicia social y económica” (ONU, 2000). Este mismo año se aprobó la “Declaración del Milenio”, conocida también como los “Objetivos del Milenio”, que planteaba, para el año 2015 se deberían haber alcanzado ocho propósitos, donde destacaba la “sostenibilidad del medio ambiente”, cumplido el plazo, los resultados fueron desalentadores. Para realizar un balance de los logros de una década después de las decisiones en Rio-92, se realizó en 2002 la “Conferencia de Johannesburgo” (Sudáfrica). Esta conferencia se denominó “Cumbre de la Tierra” que tenía el objetivo de renovar los acuerdos tomados anteriormente. El debate giró en torno al desarrollo sostenible y se plasmaron en la “Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible” y el “Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible”.

La “Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental” (EIA) (Ley N° 27446, 2001), esta ley se aprobó en el año 2001 como un instrumento destinado a la gestión ambiental sectorial. De acuerdo con el informe del World Bank (2007), los EIA adquirieron diversas interpretaciones, mientras para las grandes inversiones era necesario el desarrollo de estudios profundos sobre el medio ambiente antes de intervenir en una determinada área geográfica, para los proyectos cuyo impacto ambiental era mínimo, se convirtió en un instrumento burocrático y obstaculizador. El informe del Banco Mundial señalaba que el problema radicaba en “(a) la carencia de

estandarización y uniformidad en el contenido y en el alcance de las EIA que atraviesa los ministerios sectoriales; (b) la concepción errada que los eventos con participación ciudadana son exclusivamente para compartir información más que para recibir insumos críticos; y (c) la débil aplicación de los compromisos de la EIA” (p.29). Al mismo tiempo, el informe aconseja que, para mejorar la efectividad de los EIA, se requería minimizar la necesidad de llevar a cabo estudios para proyectos que no representaran amenaza de riesgo ambiental (World Bank, 2007).

Las quejas de los inversionistas fueron aprovechadas para disminuir las exigencias técnicas, pese que la misma normativa ya tenía limitaciones. Desde la perspectiva de los empresarios, los obstáculos para la inversión fueron los argumentos más utilizados para tratar de evadir la responsabilidad de realizar Estudios de Impacto Ambiental (EIA) en proyectos de gran envergadura y en zonas altamente sensibles a la contaminación. Sin embargo, el mismo Banco Mundial advirtió acerca de las “inconsistencias existentes en el enfoque, el contenido, la regulación y los requisitos de los procesos reguladores y legales de EIA en el Perú, una falta de estandarización y uniformidad en la planeación y aprobación de proyectos” (World Bank, 2007:30). A pesar de estas observaciones, en los debates en torno al tema se sigue insistiendo que el problema de la caída del crecimiento son los temas ambientales y sociales. ¿Cuántos proyectos lesivos para el ambiente se han parado o torcido de forma determinante gracias a estos mecanismos? (Federovisky, 2012), la respuesta es ninguno, el hecho que haya habido proyectos que han sido paralizados o cancelados no es fruto de la ejecución de la ley, sino debido a la presión social que ha desencadenado fuertes conflictos, como son los casos recientes de Conga en Cajamarca y Tía María en Arequipa.

Como afirma Gudynas (1998), desde la perspectiva del Estado “se están ensayando diversas medidas técnicas para reducir ciertos impactos ambientales, en particular la reducción de la contaminación” (p.16), lo que no implica una reconsideración de los procesos productivos. Por otro lado, se han creado leyes, reglamentos y códigos para manejar las protestas ambientalistas, encauzarlas y regularlas. La aprobación de la Ley N° 27446 del año 2001 es un gran avance en esta materia, aunque insuficiente para la dimensión del problema existente en el Perú. En base al informe del Banco Mundial, se requieren regulaciones específicas para asegurar que los EIA sean mecanismos inclusivos y estandarizados a través de los cuales las preocupaciones sociales y

ambientales puedan ser incorporadas al ciclo de vida del proyecto. Considerando la importancia que tienen los EIA como instrumento para la gestión ambiental sectorial en el Perú, se requiere de regulaciones específicas y acciones a corto plazo, pero a pesar de los esfuerzos de fortalecimiento institucional en esta materia, de acuerdo a Federovisky (2012) “primero se invierte y luego se realiza el estudio de impacto ambiental” una forma recurrente que bien podría encajar dentro del fenómeno de las “tradiciones peruanas contemporáneas”. Para mostrar lo participativos que son los estudios, se entregan a las comunidades campesinas, distritos y provincias, un estudio realizado por una consultora nacional o internacional que la empresa explotadora paga y los resultados son expedientes de varios tomos y que cada una puede superar las mil páginas. Cabe preguntarse ¿Es posible que una comunidad campesina tenga capacidad para analizar semejante documento que ha realizado un equipo altamente calificado?, la respuesta es no, ni las comunidades, distritos, provincias e incluso las propias regiones tienen capacidad para analizar estos documentos; se ha cumplido la ley, pero no existe un verdadero aporte a los objetivos que busca la norma, tampoco la intención de gestionar adecuadamente el entorno de la actividad extractiva.

El reglamento de la Ley N° 27446 (D.S. N° 019-2009-MINAM) define el impacto ambiental como la “alteración positiva o negativa de uno o más de los componentes del ambiente, provocada por la acción del proyecto”, pero en la opinión del Estado central, en la región andina del Perú el “único proyecto viable es la minería”, sus habitantes, en particular las comunidades campesinas empobrecidas, no tienen más remedio que aceptar la presencia de una minera para asegurar su existencia (Federovisky, 2012). Sin embargo, cabe señalar que los burócratas y tecno burócratas estatales se contradicen porque creen que la actividad no requiere insumos vitales como el agua, elemento escaso para las comunidades y avalan el emprendimiento de inversiones que requieren inmensas cantidades de este elemento para el proceso de lixiviación o concentración de minerales. Esta apuesta tiene gran similitud con el discurso minero de los siglos XVI al XIX, cuando se pensaba que la minería era el único sostén de la economía colonial y los indios debían seguir siendo “esclavos” a través de la mita para no afectar la economía. Actualmente se repite la misma fórmula: no se puede prescindir de la minería porque el país depende de la inversión, entonces los indígenas siguen acosados, ahora no como mano de obra, sino por la afectación de sus medios de vida que poseen ancestralmente.



Uno de los conceptos que se utiliza con frecuencia en la (Ley N° 27446, 2001) es la “certificación ambiental” que en el artículo 3° se indica de su obligatoriedad que “no podrá ser sectorial, regional o local y no se podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente”. La redacción de este artículo muestra el evidente carácter centralista y monopolizador en la toma de decisiones, limitadamente las regiones también son actores importantes, pero no tienen competencias, cuando las inversiones se realizan en sus territorios y la contaminación afecta a las poblaciones de las jurisdicciones regionales, debería ser el gobierno regional el que tuviera que resolver. Por otra parte, el gobierno elude su responsabilidad aprobando los estudios sin realizar ningún monitoreo posterior sobre el cumplimiento de lo previsto en ellos. Otros conceptos mencionados en la ley son: protección, manejo, calidad, riesgo y política ambiental, que en algunos casos no queda claro su contenido.

La creación de la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial (D. S. N° 045-2001-PCM), como sostiene Foy (2013), tuvo una influencia directa del “Protocolo de Kioto” de 1997, y formó parte de las medidas que se tomaron después de este evento (leyes orgánicas de protección ambiental y recursos naturales). En el año 2001 el país se abrió hacia una nueva etapa y la Comisión declaró que el OT era de interés nacional (Glave, 2009) y designó a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y al CONAM como secretaria técnica. Como expresa Azpur (2011:24), “llama la atención que se haya considerado prioritario el ordenamiento ambiental territorial sin definirlo como parte del OT. De hecho, los problemas aludidos para conformar la comisión y definir su encargo (desequilibrios en la ocupación y usos del territorio nacional, y en el aprovechamiento de sus recursos) trasciende largamente la visión sectorial. Por ello, requieren abordarse desde una perspectiva integral de desarrollo”. Es necesario tomar en cuenta las causas que generan los desequilibrios territoriales, aspectos profundamente complejos que requieren el concurso multidisciplinario.

Reglamento de la “Ley Orgánica sobre la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica” (D. S. N° 068-2001-PCM, 2001), esta normativa se refiere al Ordenamiento Ambiental (OA), pero utiliza conceptos y contenidos similares al resto de las normas, semejanzas que se comprueban la escasa claridad de los

procesos. En el artículo 6° indica que también constituyen instrumentos de planificación para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes, los planes de OA y de recursos naturales. El objetivo de este reglamento es establecer las condiciones de uso y ocupación del territorio de acuerdo a las características ecológicas, económicas, culturales y sociales, planteando como base la fragilidad y vulnerabilidad de los ecosistemas y las especies, así como la erosión genética, la premisa de la sostenibilidad como indica el artículo 31°. Este último dice que el Estado adoptará las medidas dirigidas a la conservación de la diversidad biológica en condiciones in situ y ex situ, y cautelará el uso sostenible de sus componentes de conformidad con los principios del Convenio, la Constitución, la Ley y otras normas sobre la materia. Sin embargo, la gestión no es sostenible por las políticas extractivas que imperan a la hora de tomar decisiones y tampoco se cumplen los preceptos del artículo 32°, que se refiere a las “medidas a las que hace referencia el artículo anterior de incluir en el establecimiento de incentivos para la conservación y el uso sostenible, la realización de procesos de Evaluación de Impacto Ambiental y Planes de Manejo que prevean los posibles impactos sobre la diversidad biológica y que incorporen medidas específicas para conservar y minimizar los impactos sobre ésta respectivamente, el desarrollo de un proceso nacional de ordenamiento ambiental y la aplicación de la ENDB”, ni los del artículo 33°, donde se indica que “el Estado prioriza la conservación de las especies y el mantenimiento de los ecosistemas en función a los servicios ecológicos que brindan, y a su valor ambiental, económico y socio-cultural” (D.S. N° 068-PCM, 2001).

#### **5.3.4.- Período de la “marcha de los cuatro suyos” (2001-2006).**

En este periodo se legisló profusamente en materia ambiental, como evidencian las normas que se describen a continuación.

Ratificación del “Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático” (R.L. N° 27824 y D.S. N° 080-2002-RE), el Congreso Nacional de Perú aprobó el “Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, suscrito en Japón el 11 de diciembre de 1997, por medio de la (R.Leg. N° 27824, 2002), en conformidad con los artículos 56° y 102°, inciso 3, de la Constitución Política del Perú. (Ley N° 27824, 2002), como instrumento internacional de interés para el país. Durante el gobierno de Alejandro

Toledo el protocolo fue ratificado por medio del D.S. N° 080-2002-RE, entrando en vigencia el 16 de febrero de 2005, sin embargo, el país no cumplió con sus medidas y se evidenció en los informes posteriores.

Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales en el Sector Energía y Minas (R.M.N° 596-EM/DM, 2002), en la nueva etapa democrática, la economía peruana adquirió pulso y empezó a crecer, iniciándose las grandes inversiones en proyectos mineros, que a su vez provocaron un creciente rechazo por parte de las comunidades afectadas. Con esta norma el Estado peruano aprobó los mecanismos de consulta y participación ciudadana para el procedimiento de aceptación de los estudios ambientales en el sector de energía y minas, estipulando sus alcances, el procedimiento de la consulta, la audiencia pública, difusión, regulación, suspensión, acceso público al EIA, su contenido, la participación ciudadana para otros estudios ambientales, el financiamiento del proceso de la consulta previa y otros aspectos complementarios (R.M. N° 596-EM/DM, 2002). Cada uno de los artículos de la mencionada norma son claros en sus propósitos, pero algunos aspectos es posible mejorar, lo negativo es que toda esa claridad no haya tenido efecto. Su ineficacia radica en la existencia de numerosos conflictos ambientales en cada región donde se han iniciado los proyectos mineros, también la desconfianza hacia las empresas y al Estado, por la corrupción imperante, siendo estos elementos centrales para la negativa de parte de las comunidades.

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867), los gobiernos regionales, son responsables de la promoción del desarrollo regional como indica el artículo 6°, “comprende la aplicación coherente y eficaz de las políticas e instrumentos de desarrollo económico social, poblacional, cultural y ambiental, a través de planes, programas y proyectos orientados a generar condiciones que permitan el crecimiento económico armonizado con la dinámica demográfica, el desarrollo social equitativo y la conservación de los recursos naturales y el ambiente en el territorio regional, orientado hacia el ejercicio pleno de los derechos de hombres y mujeres e igualdad de oportunidades” (Ley N° 27867, 2003). El artículo 10° señala que los gobiernos regionales ejercen competencias exclusivas, compartidas y delegadas entre niveles de gobierno, asignadas tanto por esta ley como por la Constitución y por la “Ley de Bases de la Descentralización”. Dentro de las competencias exclusivas está la de “Concretar

acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y Ambiental” y “Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental” (Ley N° 27867, 2003). En lo que respecta a las competencias específicas, el artículo 48° establece “funciones en materia de trabajo, promoción del empleo y la pequeña y microempresa para (k) promover y preservar la salud ambiental de la región, (f) formular, coordinar y supervisar estrategias que permitan controlar el deterioro ambiental y de salud en las ciudades y a evitar el poblamiento en zonas de riesgo para la vida y la salud, en coordinación con los Gobiernos Locales, garantizando el pleno respeto de los derechos constitucionales de las personas” (Ley N° 27867, 2003). En el artículo 53° sobre las funciones en materia ambiental y de OT, indica una serie de acciones que deben realizar las regiones, pero cada vez que estas han intentado desarrollar lo que indica la ley, se han encontrado con una serie de obstáculos a causa de la burocracia central, no pudiéndose cumplir lo estipulado por la ley. Finalmente, en el artículo 59° que concierne a las funciones en materia de energía, minas e hidrocarburos, su numeral (H) indica “aprobar y supervisar los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) de su circunscripción, implementando las acciones correctivas e imponiendo las sanciones correspondientes” (Ley N° 27867, 2003). El cumplimiento de estas disposiciones es complicado, por el carácter de la legislación sectorial y nacional que se desentiende del resultado de su gestión, convirtiéndose en una política completamente incoherente. La ley orgánica de los gobiernos regionales carece de políticas ambientales más explícitas, habla básicamente de salud y deterioro ambiental, pero no tiene salida práctica, aún cuando los gobiernos sub-nacionales son quienes resuelven los problemas de los pueblos por su proximidad. Otro aspecto que menciona la ley de los gobiernos regionales es la calidad del manejo y la protección en materia ambiental, lo que limita las actuaciones del gobierno regional ante la recurrente contaminación del medio ambiente. La referencia más ilustrativa es el caso del corredor minero del sur, entre la unidad productora de Las Bambas y el puerto de Matarani, que en su trayectoria produce una elevada contaminación por polución afectando a miles de habitantes de las comunidades originarias de varias provincias de Cotabambas, Grau, Chumbivilcas, Espinar y otras. Frente al problema, la actuación del gobierno regional es nula debido a la escasa competencia que tiene en materia ambiental y el gobierno nacional en lugar de ser preventiva, correctiva y proactiva, es todo lo contrario, paradójicamente recurre a la acción represiva contra los damnificados.

Ley que regula el cierre de minas (Ley N° 28090), esta ley establecía procedimientos y un plan de cierre de minas con garantías ambientales. El artículo 1° tiene el objetivo de prevenir, minimizar y controlar los riesgos y efectos sobre la salud, la seguridad de las personas, el ambiente, el ecosistema circundante y la propiedad que pueda derivarse del cese de las operaciones de una actividad minera. En el artículo 6° establece que la autoridad competente es el Ministerio de Energía y Minas, a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales. Sin embargo, esta actuación resulta incoherente cuando es el Ministerio el que asume como juez y parte en la materia, siendo el que acepta la actividad y al mismo tiempo el que evaluaba el cumplimiento de las normas.

Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972, 2003), esta ley se aplica en función de los niveles administrativos provincial y distrital, con excepción de Lima que es una ciudad del tipo megalópolis. Al margen de la implicancia administrativa y jerárquica de las municipalidades, los gobiernos locales son los espacios más activos y cercanos a la población, como afirma el artículo 10° “los gobiernos locales promueven el desarrollo integral, para viabilizar el crecimiento económico, la justicia social y la sostenibilidad ambiental. La promoción del desarrollo local es permanente e integral. Las municipalidades provinciales y distritales promueven el desarrollo local, en coordinación y asociación con los niveles de gobierno regional y nacional, con el objeto de facilitar la competitividad local y propiciar las mejores condiciones de vida de su población” (Ley N° 27972, 2003). En esta misma dirección, Glave (2010:13) dice que “es función de las Municipalidades Provinciales y Distritales la planificación de manera integral del desarrollo local y del ordenamiento territorial, en el nivel provincial”. En el artículo 73° se especifica que “son funciones de los gobiernos locales en torno al medio ambiente “la protección y conservación del ambiente, promover la educación e investigación ambiental en su localidad e incentivar la participación ciudadana en todos sus niveles, participar y a apoyar a las comisiones ambientales regionales en el cumplimiento de sus funciones y la coordinación con los diversos niveles de gobierno nacional, sectorial y regional, la correcta aplicación local de los instrumentos de planeamiento y de gestión ambiental, en el marco del sistema nacional y regional de gestión ambiental” (Ley N° 27972, 2003). Las municipalidades distritales del Perú son el último escalón de la administración pública y tienen funciones tanto compartidas como exclusivas. El artículo 79° referido a la organización del espacio físico y uso del suelo, indica que son funciones exclusivas de las municipalidades “autorizar y fiscalizar

la ejecución del plan de obras de servicios públicos o privados que afecten o utilicen la vía pública o zonas aéreas, así como sus modificaciones; previo cumplimiento de las normas sobre impacto ambiental”. Al mismo tiempo, como funciones específicas le corresponde cuidar del saneamiento, la salubridad, la salud y como funciones compartidas están la difusión de los programas de saneamiento ambiental en coordinación con las municipalidades provinciales, regionales y nacionales. Otros aspectos que indica la ley para este nivel de gobierno son: “Asegurar una adecuada prestación del servicio de limpieza, recolección y transporte de residuos en su jurisdicción, asegurar el cobro de tarifas por la prestación de servicios de limpieza pública, recolección, transporte y otros, de acuerdo a lo dispuesto por la municipalidad provincial, bajo responsabilidad, determinar las áreas de disposición final de residuos sólidos, de acuerdo a las normas que regulan la zonificación y el uso del espacio físico y del suelo en el ámbito provincial que le corresponda, sancionar al generador del ámbito de su competencia por el incumplimiento de las leyes referidas a la gestión de residuos sólidos y suscribir contratos de prestación de servicios con empresas registradas en la DIGESA” (Ley N°27972, 2003). La mayoría de las municipalidades ubicadas en zonas rurales corresponden a distritos, por lo que, en el artículo 141° se agrega que las competencias básicas que tienen a su cargo son “aquellas relacionadas con la promoción de la gestión sostenible de los recursos naturales: suelo, agua, flora, fauna, biodiversidad, con la finalidad de integrar la lucha contra la degradación ambiental con la lucha contra la pobreza y la generación de empleo; en el marco de los planes de desarrollo concertado”. Por último, en su artículo 20°, establece que le corresponde al concejo municipal aprobar el sistema de gestión ambiental y sus instrumentos (Ley N° 27972, 2003).

Estrategia Nacional sobre Cambio Climático (D.S. N° 086-PCM, 2003), se dispone de un considerable número de instrumentos legales en relación al cambio climático, pero no se ha logrado nada concreto. El gobierno de Toledo aprobó la “Estrategia Nacional sobre Cambio Climático”, que en su artículo 2° dice que es de obligatorio cumplimiento e inclusión en las políticas, planes y programas sectoriales y regionales. La estrategia contiene la siguiente estructura: el cambio climático y su importancia en el Perú, las causas del cambio climático global, las consecuencias del cambio climático, la vulnerabilidad al cambio climático en el Perú, los recursos hídricos de alta montaña, los impactos del fenómeno del niño, la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre

Cambio Climático” y su adopción por el Perú, los principios, objetivos, mecanismos, visión, principios y la estrategia nacional respecto del cambio climático (D.S. N° 086-PCM, 2003). Como la administración del país está basada en la “cultura del papel” (el papel aguanta todo), ninguna de las estrategias propuestas parece haber funcionado, mientras los desastres naturales siguen afectando al país cada año, en particular a los más pobres. El Decreto crea una Comisión integrada por una serie de instituciones, no hay una en particular que articule los esfuerzos. Por el contrario, se realizan acciones dispersas y sectoriales que no aportan a los objetivos buscados con las estrategias planteadas en el documento.

Sobre la Ley que Regula el Transporte Terrestre de Residuos Sólidos Peligrosos (Ley N° 28256, 2004), el artículo 1° de esta norma manifiesta que su objetivo es “regular las actividades, procesos y operaciones del transporte terrestre de los materiales y residuos peligrosos, con sujeción a los principios de prevención y de protección de las personas, medio y la propiedad”. Esta ley es muy necesaria para la prevención de los riesgos para la salud de las personas, medio ambiente y la propiedad, sin embargo, su existencia no asegura los objetivos deseados, porque no existen los mecanismos necesarios para verificar su eficacia en la práctica. Si la ley estuviera siendo aplicada como se debe, los convoyes encapsulados de las mineras Las Bambas y Hudbay –no estarían recorriendo– sino, se habría suspendido sus actividades hasta que reduzcan el impacto que ocasionan al transitar por la carretera que comprende las provincias de Cotabambas y Grau en la región Apurímac; Chumbivilcas y Espinar en la región Cusco y la región de Arequipa, recorrido donde causan daños irreparables a la propiedad privada y a la salud de la población. ¿Se ha cumplido la ley? ¿Se han aplicado los planes de contingencia estipulados?, ¿Se ha sancionado a los responsables por los daños ocasionados con los derrames de químicos ocurridos en la provincia de Chumbivilcas? ¿Han intervenido los actores que tienen el rol protagónico? La respuesta es no. A través de sus órganos correspondientes, ¿el Estado peruano sería capaz de aplicar el artículo 13° de la Ley N° 28256, o la Ley N° 26913 o el artículo 114° del D.L. concordante o el N°613 del Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales? La respuesta nuevamente es negativa, en el Perú no hacen falta leyes sino voluntad para hacerlas cumplir o quién las haga efectivas.

Ley que Regula los Pasivos Ambientales de la Actividad Minera y sus Modificaciones en la Ley N° 28526” (Ley N° 28271), el artículo 1° de esta Ley tiene el objetivo de

“regular la identificación de los pasivos ambientales de la actividad minera, la responsabilidad y el financiamiento para la remediación de las áreas afectadas por éstos, destinados a su reducción y/o eliminación, con la finalidad de mitigar sus impactos negativos a la salud de la población, al ecosistema circundante y la propiedad” (Ley N° 28271, 2004). La norma establece la definición de los pasivos ambientales, la identificación e inventario, la identificación de los responsables y la atribución de responsabilidades. En cuanto a esta última, se ha modificado su artículo 5° por el artículo 1° de la Ley N° 28526 publicado en mayo de 2005, el que a su vez ha sufrido una nueva modificación con el artículo 1° del D.L. N° 1042 publicado el 26 de junio de 2008, cuya afirmación final es: “Los responsables de pasivos ambientales deberán presentar el Plan de Cierre de Pasivos Ambientales, salvo que procedan conforme a lo dispuesto en los artículos 10 u 11 de la presente Ley. El Estado sólo asume la tarea de remediación por aquellos pasivos cuyos responsables no pueden ser identificados. En caso el titular de una concesión vigente la perdiera por cualquiera de las causales de extinción establecidas en la Ley General de Minería, mantiene la responsabilidad por los pasivos ambientales” (Ley N° 28271, 2004). Esta ley también presenta el plan de cierre de los pasivos ambientales y su ejecución, también modificados posteriormente. A su vez establece la responsabilidad de fiscalización, control y sanciones a las Direcciones Regionales de Energía y Minas (DREM) de los gobiernos regionales, elevando la multa en la modificación hasta las 600 UIT, frente a las 100 de la ley anterior. En el artículo 9° se establecía que la remediación se haría con el financiamiento del Fondo Nacional del Ambiente (FONAM), u otras fuentes que no afectasen el tesoro público. En la modificación del D.L. N° 1042 de 2008, se agrega que “la remediación de los pasivos ambientales podrá ser financiada mediante convenios celebrados entre titulares mineros y el Ministerio de Energía y Minas, así como por otras modalidades que se establezcan en el Reglamento de la presente Ley” (Ley N° 28271, 2004). Esta disposición ha generado una solución práctica para las empresas infractoras, no asuman los impactos causados durante la explotación, como evidencian los daños ocasionados en las regiones del centro del país.

Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental” (Ley N° 28245, 2004), durante el gobierno de Alejandro Toledo se aprobó esta ley que señala la necesidad de establecer una política, criterios, metodologías y directrices para el Ordenamiento Territorial Ambiental (OTA). En el artículo 1° indica que “tiene por objeto asegurar el



más eficaz cumplimiento de los objetivos ambientales de las entidades públicas; fortalecer los mecanismos de transectorialidad en la gestión ambiental, el rol que le corresponde al Consejo Nacional del Ambiente - CONAM, y a las entidades sectoriales, regionales y locales en el ejercicio de sus atribuciones ambientales a fin de garantizar que cumplan con sus funciones y de asegurar que se evite en el ejercicio de ellas superposiciones, omisiones, duplicidad, vacíos o conflictos” (Ley N° 28245-2004). En esta ley se emplea un concepto, pero en las siguientes normas se emplearon otras, que en la práctica no aportaron a la gestión del ambiente.

Reglamento de ZEE (D.S. N° 087-2004-PCM, 2004), instrumento técnico y orientador para el uso sostenible del territorio y de los recursos naturales, que define la ZEE como un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado. Como señala el SERNANP (2013:8) “el reglamento indica para determinar las zonas de protección y conservación ecológica estas deben de construirse en base a las siguientes variables: hidrografía, geomorfología, vegetación y biodiversidad. Sin embargo, estas variables indicadas, así planteadas, no ayudan realmente a armar el sub-modelo (además de que unas variables están contenidas en otras)”. En el capítulo correspondiente a la Zonificación se analizan los alcances y características de este reglamento.

Ley General del Ambiente” (Ley N° 28611,2005), la “Ley General del Ambiente” aborda aspectos generales incluyendo algunos relacionados al OT y a la gestión de los recursos naturales, siendo básicamente un instrumento de gestión ambiental. Foy (2013:33) destaca que “tras quince años de vigencia del CMARN, el 15 de octubre de 2005, es derogado por la Ley General del Ambiente, ley 28611, que a modo de síntesis recoge las ideas fuerza de la normativa preexistente, pero a su vez incorpora nuevos elementos y tendencias”. Respecto a la planificación territorial ambiental, en el artículo 19°, numeral 1, indica que la “planificación sobre el uso del territorio es un proceso de anticipación y toma de decisiones relacionadas con las acciones futuras en el territorio, el cual incluye los instrumentos, criterios y aspectos para su ordenamiento ambiental” (Ley N° 28611, 2005) y está encauzada a resolver los conflictos territoriales considerando el saneamiento físico legal. En el número 2 del mismo artículo 19° se define al OTA como “un proceso de anticipación y toma de decisiones relacionadas con las acciones futuras en el territorio, el cual incluye los instrumentos, criterios y aspectos

para su ordenamiento ambiental”. Asumiendo que el OTA es un instrumento que forma parte de la política de OT, se considera como “un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio” (Ley N° 28611, 2005). La concreción de los procedimientos que implica el contenido de esta norma y las acciones políticas de los diversos niveles de gobierno, otorgan importancia al proceso proponiendo que la asignación de los usos y la ocupación ordenada sea el fin supremo de toda la proyección del OTA, conducente a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, lo que se resume en el desarrollo territorial. Desde la posición de Foy (2009) “no hay una normativa explícita sobre Ordenamiento Territorial y lo que se ha tenido son normas de aproximación sobre todo de manera sectorial o sesgada a lo urbano. De modo que, el acercamiento más franco e integrativo se ha venido elaborando sobre todo a partir de la normativa ambiental” (p.51). Por su parte Glave (2010:138) ratifica que en esta norma también se consideran “elementos referidos al ordenamiento del territorio: el ordenamiento territorial ambiental es ratificado como uno de los instrumentos de gestión ambiental, el cual se considera como un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio”. Por otro lado, Foy (2009:157) manifiesta que el OT trasciende como uno de los principales conceptos, expresando que “la política nacional en materia de Ordenamiento Territorial, la cual constituye un referente obligatorio de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno. A su vez los gobiernos regionales deben coordinar sus políticas de ordenamiento territorial con los gobiernos locales de su jurisdicción”.

Más allá de su generalidad, el carácter de la “Ley General del Ambiente” es confuso, porque no tiene lineamientos definidos de gestión y presenta carencias en muchos aspectos. Revisando los conceptos más utilizados en esta ley, la Gestión Ambiental (GA) es el más recurrente, secundado por la calidad, política, prevención, protección, servicio, impacto y materia ambiental. La ley también pone énfasis en la figura del infractor, colocando la fiscalización como un mecanismo administrativo y de control. Para asegurar la salud de los habitantes plantea una educación orientada a la ciudadanía. Todo el recorrido de la aprobación normativa respecto a la GA es ambiguo, pero la Ley N° 28611 del año 2005, en el artículo 20°, aclara y define los objetivos concretos de la planificación y el OT. Los objetivos que se plantean en la ley son ambiciosos en dos

políticas importantes, el ambiente y el OT, elementos centrales para aprovechar los recursos naturales en forma sostenible a través de decisiones democráticas y participativas. A fin de llevar a cabo los planteamientos de la ley, desde el punto de vista pragmático se propone como metodología el OTA. Otro concepto utilizado es el de Ordenamiento Ambiental, que es otra metodología y no necesariamente compatibiliza con el Ordenamiento Territorial Ambiental desde la perspectiva conceptual y no son sinónimos. Otros conceptos utilizados son: riesgo, contaminación, ciudadanía, deterioro, monitoreo, asunto, degradación, responsabilidad, inversión, conflicto, manejo, gobernanza, problema, certificación, emergencia, justicia, contabilidad, dimensión, estrategia y hasta zonificación ambiental, metodología de trabajo importada de la FAO vía Brasil para el OT.

Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (D.S. N° 008-2005-PCM), en el capítulo III y artículo 53° del reglamento se indica que la Planificación sobre el uso del territorio es un proceso de anticipación y toma de decisiones relacionadas con las acciones futuras en el territorio, el cual incluye los instrumentos, criterios y aspectos para su ordenamiento ambiental. El ordenamiento ambiental del territorio es un instrumento que forma parte de la política de ordenamiento territorial. Es un proceso técnico-político situado a la definición de criterios e indicadores ambientales para la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio. La asignación de usos se basa en la evaluación de las potencialidades y limitaciones del territorio utilizando, entre otros, criterios físicos, biológicos, ambientales, sociales, económicos y culturales, mediante el proceso de Zonificación Ecológica y Económica. Dichos instrumentos constituyen procesos dinámicos y flexibles y están sujetos a la política ambiental del país. El Poder Ejecutivo, a propuesta del CONAM y en coordinación con los niveles descentralizados de gobierno, establece la política nacional en materia de Ordenamiento Ambiental Territorial, la cual constituye referente obligatorio de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno. Los gobiernos regionales deben coordinar sus políticas de ordenamiento territorial con los gobiernos locales de su jurisdicción (D.S. N° 008-2005-PCM).

Primer Plan Operativo Bianual para la Zonificación Ecológica y Económica (R.P. N°135-2005-CONAM/PCD (agosto de 2005 a Julio de 2007), este plan operativo

consideró los procesos de ZEE a formularse en el periodo 2005-2007, que serían ejecutados por las instituciones nacionales, regionales y locales, con el seguimiento y monitoreo del CONAM, en el marco de la propuesta de lineamientos de política de OT. El plan trazó como objetivo la promoción de la ejecución de proyectos de ZEE a nivel regional y local estableciendo metas, plazos, responsabilidades y financiamiento para cada ZEE planificada. Después de plantearse los alcances del plan se evidenciaron deficiencias que no necesariamente se recogían como: recursos naturales, riesgos naturales y antrópicos, eliminación de residuos y áreas de protección natural y cultural. Como hace notar Bielza de Ory (2012), todas estas propuestas fueron cumplimientos más formales que efectivos y muchos de las ZEE aprobadas en esa época no tuvieron el impacto esperado.

Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Radiaciones No Ionizantes” (D.S. N° 010-PCM, 2005), en las postrimerías del gobierno de Toledo se aprobó este decreto, artículo 1° “Aprueba los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Radiaciones No Ionizantes, que establecen los niveles máximos de las intensidades de las radiaciones no ionizantes, cuya presencia en el ambiente en su calidad de cuerpo receptor es recomendable no exceder para evitar riesgo a la salud humana y el ambiente. Estos estándares se consideran primarios por estar destinados a la protección de la salud humana” (D.S. N° 010-PCM, 2005). El artículo 2° encarga al “Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) dictar las normas que regularán el adecuado funcionamiento y ejecución de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Radiaciones No ionizantes, como instrumentos de gestión ambiental, por los sectores y niveles de gobierno involucrados en su cumplimiento”. Con la creación del Ministerio del Ambiente, la gestión de esta norma pasó a dicha entidad, a la que posteriormente, con la Ley N° 30230, se le han restado atribuciones, que inicialmente eran de este sector.

Modificación del Reglamento de los Niveles de Estados de Alerta Nacionales para Contaminantes de Aire (D.S. N° 012-2005-SA), de acuerdo al artículo 1° se “modifica el artículo 3°, el artículo 6°, literal (d) y el último párrafo del artículo 9°, como el segundo párrafo del artículo 10° del reglamento de los Niveles de Estados de Alerta Nacionales para Contaminantes del Aire que había sido por aprobado por Decreto Supremo N° 009-2003 SA” (D.S. N° 012-2005-SA). Esta nueva norma estableció los niveles de estado de alerta para diferentes causantes (material particulado, dióxido de

azufre, monóxido de carbono y sulfuro de hidrogeno) y los niveles de incidencia (cuidado, peligro y emergencia). Con esta norma, el Ministerio de Salud debiera haber actuado de oficio en las provincias afectadas por la minería, pero no se ejecutó.

Directiva “Metodología para la ZEE” (D.S. N° 010-2006-CONAM/CD, 2006), la directiva tiene la finalidad de orientar los procesos de ZEE en los diferentes ámbitos territoriales y establecer su metodología. La ZEE incorpora criterios físicos, químicos, biológicos, sociales, económicos y culturales que permiten contar con herramientas flexibles y accesibles que servirán de base al diseño y formulación de políticas, planes, programas y proyectos encaminados al desarrollo. El SERNANP (2013) dio conocer que tanto la legislación como los instrumentos presentan irregularidades y las modificaciones referidas a las zonas de protección, benefician a las actividades privadas y en particular a las extractivas.

#### **5.3.5.- Período del "Síndrome del perro de hortelano" (2007-2011).**

Este periodo corresponde al segundo gobierno de Alan García Pérez; en opinión de Meléndez y León (2009), el jefe de gobierno se empeñó en neutralizar las amenazas a la gobernabilidad de su régimen. Los conflictos surgieron por la política de acelerar las actividades extractivas, acompañadas de una dotación legislativa que promovía las inversiones sin tomar en cuenta las comunidades campesinas, los impactos, ni los conflictos que generaban. Bajo la premisa de la inversión como un medio de desarrollo para todos, se promovió la aprobación de diferentes normas para facilitar las inversiones, desplegando un amplio aparato estatal con el fin de simplificar algunos procesos. Lo incoherente que realiza el Estado peruano, es que firma acuerdos internacionales, pero no las aplica en sus extremos de su compromiso, por citar el caso de la “Cumbre de los objetivos del milenio” que se firmó en setiembre de 2010, identificando temáticas prioritarias como la degradación del medio ambiente, estableciéndose objetivos y metas a alcanzar en plazos determinados. La puesta en marcha de los objetivos del milenio ha supuesto un amplio compromiso de todos los actores sociopolíticos del más alto nivel en todos los países del mundo. Sin embargo, el Estado peruano hizo escasa labor para lograr estos objetivos.

Ley que Regula los Pasivos Ambientales del subsector Hidrocarburos” (Ley N° 29134), en el artículo 1° se indica que tiene por objetivo “regular la gestión de los pasivos

ambientales en las actividades del subsector hidrocarburos con la finalidad de reducir o eliminar sus impactos negativos en la salud, en la población, en el ecosistema circundante y en la propiedad”. En otros artículos se destacan el inventario de pasivos ambientales de hidrocarburos, la determinación de los responsables de los pasivos ambientales, la mitigación de pasivos de alto riesgo, la presentación y ejecución del plan de abandono del área, la impugnación sobre resolución de determinación de la responsabilidad, la fiscalización, el control y sanciones a cargo de OSINERGMIN. Para la concreción de esta norma, se previó su financiamiento a través del Fondo de Nacional del Ambiente (FONAM), que tendría su origen en la cooperación financiera internacional, canje de deuda y otros (Ley N° 29134, 2007).

Modificación del Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera (D.S. N° 014-2007-EM), los antecedentes de esta norma se remontan a la época de Fujimori, como el D.S. N° 014-92EM, que considera la minería de utilidad pública e interés nacional como una actividad de promoción de inversiones. También se tomó en cuenta la Ley N° 27444 o “Ley de Procedimiento Administrativo y sus Alcances” y el D.S. N° 038-98-EM, referido al “Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera”. El argumento central de esta resolución es la modificación necesaria del citado reglamento para “efectos de agilizar los procedimientos y que las actividades de exploración se desarrollen en el marco del respeto de las normas de protección del medio ambiente” (D.S. N° 014-EM, 2007). El contenido del decreto es la modificación de los artículos 3°, 4°, 5°, 6° y 9° del “Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera”.

Modificación al Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (D.S. N° 015-2007-AG), la “Ley de Áreas Naturales Protegidas” N° 26834 fue aprobada por el D.S. N° 038-2001-AG. Esta ley indica que “la participación de las áreas naturales protegidas se encuentra regulada por la ley orgánica de municipalidades” (Ley N° 27972), sin embargo, el “Plan Director de Áreas Protegidas” aprobado por D.S. N° 010-99-AG, “no otorga facultades a las municipalidades para crear áreas de conservación municipal”. En consecuencia, el “Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas” aprobado por el D.S. N° 038-2001-AG, ha normado las áreas de conservación municipal, dicha categoría no estaba prevista en la ley, vulnerando sus disposiciones, así como el principio de jerarquía de las normas legales previsto en el artículo 51° de la Constitución Política del

Perú. En el artículo 1º decreta derogar el artículo 41.2 y el capítulo X del título segundo del reglamento de la ley de áreas naturales protegidas aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG, la resolución N° 029-2006-INRENA, así como cualquier otra norma que regule lo relativo a las áreas de conservación municipal. “Las áreas naturales a que se refiere el artículo 22º de la ley, conforman en su conjunto el SINAMPE, a cuya gestión se integra las instituciones públicas del Gobierno central, gobiernos regionales y municipalidades, instituciones privadas y las poblaciones locales, que incluyen a las comunidades campesinas o nativas, que actúan intervienen o participan, directa o indirectamente en su gestión y desarrollo. El SINANPE se complementa con las áreas de conservación regional y las áreas de conservación privada” (D.S. N° 015-AG, 2007).

Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2007 (D.S. N° 036-2007-PCM), la falta de presupuesto para la implementación de la “Ley de Gobiernos Regionales” y la “Ley de Bases de Descentralización” generó críticas en los gobiernos subnacionales, por lo que García aprobó en la ciudad de Piura el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2007”. Acerca de los lineamientos de este Decreto, el artículo 2º dispone la simplificación del procedimiento de transferencias de “Competencias Sectoriales aprobado en el artículo precedente, que contempla además las funciones sectoriales pendientes de certificación, acreditación y efectivización, comprendidas en los Planes Anuales 2004, 2005 y 2006; los que servirán como norma técnica” (D.S. N° 036-PCM, 2007). El gobierno central también logró disminuir la oposición regional durante el año 2008 a través de negociaciones con la Asociación de Gobiernos Regionales, cuya coordinación estuvo hasta octubre de ese año a cargo de Yehude Simon. En abril, se realizó en Lima el “Segundo Foro de Coordinación entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales”, el que sirvió para comprometer la transferencia de 14 mil millones de soles (3,6 millones de dólares) a los gobiernos subnacionales, destinados a obras de infraestructura. De acuerdo con Meléndez y León (2009:600), si se hubiera hecho efectiva esta transferencia se habría reanudado un “verdadero proceso de descentralización”, sin embargo, una vez más esta medida no se concretó.

Reglamento de la Ley de Promoción del Uso Eficiente de la Energía (D.S N° 053-2007-EM), García aprobó este decreto en el segundo año de su mandato, provocando el

aumento de los conflictos socio ambientales protagonizados por las comunidades campesinas e indígenas de la Amazonía, en contra de las actividades extractivas en sus territorios. Como estos conflictos estuvieron marcados por una diversidad de circunstancias, el Estado habrían optado por no establecer “ninguna estrategia de negociación nacional” (Meléndez y León, 2009). El objetivo de la norma fue la reglamentación de las disposiciones contenidas en la Ley N° 27345 para promover el uso eficiente de la energía en el país, con el fin de asegurar el suministro de energía, mejorar la competitividad del país, generar saldos exportables de energéticos, reducir el impacto ambiental, proteger al consumidor y fortalecer la toma de conciencia en la población sobre la importancia del Uso Eficiente de la Energía (UEE) (D.S. N° 053-EM, 2007). No existen suficientes estudios como para afirmar que en el Perú la energía no se usa en forma eficiente, por otro lado, esta norma sólo se ajusta al entorno urbano y fuera del área urbana hay miles de peruanos que no cuentan con energía eléctrica. Más que difundir experiencias exitosas de uso eficiente de energía, se debería pensar en el desarrollo de alternativas que permita el acceso al servicio.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) (Ley N° 29325, 2012), al MINAM están adscritas varias instituciones, entre ellas la OEFA, creada en el año 2008 en respuesta a las recomendaciones emitidas por el Banco Mundial, cuyo accionar radica en la evaluación y fiscalización ambiental. El Ministerio del Ambiente transfirió las funciones que poseía en los sectores productivos de la minería, hidrocarburos, electricidad, pesca, turismo, industria y otras, a favor de la OEFA a partir del año 2010, que en adelante realizaría la supervisión, fiscalización y sanción correspondiente, anteriormente se encargaba OSINERGMIN. Para obtener resultados es necesario el fortalecimiento de la institución fiscalizadora y la independencia de todos los sectores comprometidos. Para ello es importante su autonomía económica y el empoderamiento institucional frente a la presión de los intereses sectoriales y las influencias de los lobbies empresariales. Azpur (2011:33) recomienda que el “OEFA debe desarrollar capacidades para ejercer un rol articulador de los diversos sectores, así como de los gobiernos regionales y locales, que continuarán ejerciendo competencias ambientales, a fin de garantizar un funcionamiento cohesionado y eficaz de todo el sistema de fiscalización”.



Decreto Ley de Creación del Ministerio del Ambiente (D.L. N° 1013, 2008), durante el segundo gobierno de Alan García Pérez se creó el Ministerio del Ambiente que sustituyó al Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), reformulando sus funciones y responsabilidades a la vigente “Ley Marco del Sistema de Gestión Ambiental”. La creación de este Ministerio se dio al mismo tiempo que las negociaciones para el tratado de libre comercio entre Perú y Estados Unidos. El artículo 2° indica que “se crea el Ministerio del Ambiente dentro de la estructura del poder Ejecutivo, con la finalidad de cumplir con los mandatos constitucionales de determinar la Política Nacional del Ambiente; promover el uso sostenible de los recursos naturales; conservar la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas, con el fin de garantizar el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para la vida, el Ministerio tiene por objeto de diseñar, establecer, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional del ambiente y cuenta con autonomía funcional, económica, financiera, administrativa y técnica, constituyendo un pliego presupuestal” (D.L. N°1013, 2008). Su sede se estableció en la ciudad de Lima, un aspecto que consolida la tradición y el carácter centralista del Perú, profundiza el centralismo ineficaz. El MINAM asumió una serie de funciones generales, como coordinador de la implementación de la política nacional ambiental con los gobiernos regionales y locales; ente de prestar apoyo técnico para el adecuado cumplimiento de las funciones transferidas en el marco de la descentralización. Entre sus funciones específicas destacan la definición de los criterios, herramientas y procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional en coordinación con los gobiernos regionales y locales, así como la conducción del proceso de ordenamiento territorial. El Ministerio del Ambiente es el gestor en salud, calidad, cultura, ciudadanía, impacto, infracción, conflicto ambiental y al mismo tiempo resuelve las controversias y regula acciones orientados a reducir el deterioro ambiental. Según Foy (2009), la creación de ministerios ambientales en el contexto latinoamericano incluye de manera transversal en su estructura organizacional, un criterio de política ambiental de ordenamiento y planificación territorial. Se esperaba que el MINAM fuera una institución con suficiente autoridad para la gestión ambiental y territorial y que superara las debilidades que mostraba su antecesora. En el caso peruano, la zonificación y el proceso de ordenamiento territorial habían estado en una instancia política como la PCM, que fracasó estrepitosamente, por lo que se los transfirió a una entidad técnica como es el Ministerio del Ambiente, siguiendo la misma suerte.

El desarrollo de la política ambiental en el Perú ha tenido una trayectoria sinuosa, al entregar las responsabilidades en temas de medio ambiente a los sectores productivos de hidrocarburos, minería, electricidad, turismo, industria, educación y otros, los convierte en juez y parte. Azpur (2011) deduce que la creación del MINAM y la aprobación de la política nacional del ambiente y el organismo de evaluación y fiscalización ambiental, dejan de lado a los conceptos de OTA, OA y planificación ambiental, asumiendo el OT como política de Estado y el Ministerio como encargado en la implementación del proceso en el Perú. Esta postura ha limitado la esencia sectorial por tratar de abarcar muchas responsabilidades y en ningún aspecto de la cartera ha sido eficiente, situación atribuida a que la política de OT no se resolvía con un arreglo en el marco institucional sectorial, sino que requería de una estructura institucional transversal e intergubernamental. El MINAM tampoco ha sido capaz de lograr una legislación adecuada a la realidad ambiental, por el contrario, el Ministerio ha mostrado una férrea defensa de su competencia para llevar a cabo el proceso de ordenamiento. La historia sectorial en el Ministerio del Ambiente se acabó con la aprobación del D.S. N° 002-2017-MINAM, por el que se transfirió las funciones de Ordenamiento Territorial a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Modificación a la Ley N° 28611-Ley General del Ambiente (LGA) (D.L. N°1055), durante el segundo periodo de García se modificaron una serie de normas llamadas paquetes económicos para allanar las condiciones para la inversión en materia de extracción. En el año 2008, se modificaron los artículos 32°, 42°, 43° y 51° de la “Ley General del Ambiente” (Ley N° 28611) con el D.L. N° 1055. La modificación del artículo 32° de la LGA definió que la autoridad competente es el Ministerio del Ambiente, que comenzaría a definir los parámetros de la concentración y sus rangos mínimos o máximos. El artículo 42° letra (G) dice que se debe “Entregar al Ministerio del Ambiente-MINAM la información ambiental que ésta genere, por considerarla necesaria para la gestión ambiental, la cual deberá ser suministrada al Ministerio en el plazo que éste determine, bajo responsabilidad del máximo representante del organismo encargado e suministrar la información” y la letra (H) especifica que “El MINAM solicitará la información a las entidades generadoras de información con la finalidad de elaborar los informes nacionales sobre el estado del ambiente”, (D.L. N° 1055, 2008), lo que indica que el objetivo de este artículo es centralizar la información ambiental para una mejor gestión. En el artículo 43° se amplían los alcances de la norma para facilitar

el acceso a la información, especificando que “Toda persona tiene derecho a conocer el estado de las denuncias que presente ante cualquier entidad pública respecto de infracciones a la normatividad ambiental, sanciones y reparaciones ambientales, riesgos o daños al ambiente y demás componentes, en especial aquellos vinculados a daños o riesgos a la salud de personas” (D.L. N° 1055, 2008). Si esto está regulado, ¿por que no se cumpla la ley?, o cómo se explica en la Oroya o en la provincia de Espinar (Cusco), haya niños con plomo en la sangre, simplemente por el incumplimiento taxativo de las normas por el propio Estado. Sucede lo mismo con los derrames de petróleo causados por una empresa estatal que afectaron de los indígenas de la Amazonia. Por ultimo está la modificación del artículo 51°, letra (G) en relación a que “Cuando se realicen consultas públicas u otras formas de participación ciudadana, el sector correspondiente debe publicar los acuerdos, observaciones y recomendaciones en su portal institucional” (D.L. N° 1055, 2008).

Modificación de las Disposiciones del D.L. N° 1013 (D.L. N° 1039), en el contexto de la argumentación que justifica el cambio, se indica que “se hace necesario dictar las disposiciones necesarias que permitan la mejor aplicación del Decreto Legislativo N° 1013, en lo referido a las competencias del Despacho Ministerial y el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales, los procedimientos administrativos de las entidades cuyas competencias y funciones sean asumidas por el Ministerio del Ambiente, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, la composición del Consejo Directivo de PROFONANPE y las facultades del Ministerio del Ambiente en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental” (D.L. N° 1039, 2008). En su artículo 1° decreta la modificación de la letra (I) del artículo 7° y de los artículos 10° y 11°, como también de la Primera Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 1013. Lo más llamativo es el artículo 2°, que sostiene que “El Ministerio del Ambiente, aleatoriamente, podrá revisar los Estudios de Impacto Ambiental aprobados por las autoridades competentes, con la finalidad de coadyuvar al fortalecimiento y transparencia del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental” (D.L. N° 1039, 2008).

Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (D.S. N° 007-2008-MINAM) (derogado), este reglamento que especificaba las funciones del Ministerio del Ambiente, en particular de sus dependencias orgánicas, señala en el

artículo 3° que deberá “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” (D.S. N° 007-MINAM, 2008). En el artículo 7° se dividen sus dependencias en viceministerios y direcciones generales, correspondiendo la GA al Viceministerio de Gestión Ambiental. De este dependen la “Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental, la Dirección General de Calidad Ambiental, la Dirección General de Educación, Cultura y Ciudadanía Ambiental y la Dirección General de Investigación e Información Ambiental” (D.S. N° 007-MINAM, 2008). Las funciones específicas del Viceministerio a cargo de la GA están referidas en el artículo 12°, indicando que es el responsable del diseño y coordinación de políticas, planes y estrategias en el ámbito de su competencia, en el marco de la política nacional del ambiente y en coordinación con los sectores competentes.

Al crearse el Ministerio del Ambiente y su ROF aprobado por D.L. N° 1013 y según lo dispuesto por la “Ley Orgánica del Poder Ejecutivo” (Ley N° 29158), se incorporan las funciones sobre el Cambio Climático a este nuevo Ministerio, adecuándose su funcionamiento a las disposiciones del D.L. N° 1013 y a la “Ley Orgánica del Poder Ejecutivo” (LOPE). En el artículo 1° se precisa que “el nombre de la Comisión es “Comisión Nacional sobre el Cambio Climático”, conforme a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”. Al mismo tiempo establece las funciones de la comisión, su conformación e integra a los ministerios y otras instituciones vinculados al tema, presupuesto, y otros aspectos administrativos (D.S. N° 006-2009-MINAM).

Política Nacional del Ambiente (D.S. N° 012-2009-MINAM), se define como un instrumento de cumplimiento obligatorio, que orienta las actividades públicas y privadas. El MINAM es la entidad responsable de formularla, dirigirla, coordinarla, ejecutarla, supervisarla y evaluarla. En el artículo 16° se indica que: - Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias; - Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario, para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales

que rigen en el país. La primera política se refiere a la “Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica”, dentro de sus objetivos se señalan “alcanzar el ordenamiento del uso y ocupación del territorio nacional mediante la ZEE, en un marco de seguridad jurídica y prevención de conflictos”. De acuerdo a esta norma, alcanzar el OT mediante el proceso establecido garantizaba la seguridad jurídica y, por lo menos para su época, pudo significar un avance para la gestión territorial y ambiental, que está abierta en diferentes frentes sin visos de resolución.

La octava política se refiere a “cuencas, agua y suelos” y plantea “Impulsar la gestión integrada de cuencas, con enfoque ecosistémico para el manejo sostenible de los recursos hídricos y en concordancia con la política de ordenamiento territorial y Zonificación Ecológica y Económica”. La consideración del recurso hídrico en Perú es fundamental debido a la escasez del recurso y la cuestionada calidad, producto de la contaminación, que reduce la cantidad disponible para el consumo humano a causa de la ruptura de los ecosistemas por las actividades extractivas que se realizan en los Andes peruanos. El OT está considerado un objetivo dentro del eje de la política sobre conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica. La norma plantea alcanzar el ordenamiento en el uso y ocupación del territorio nacional sobre la base de la ZEE, formulación que explicita el énfasis en las dimensiones de seguridad jurídica y de prevención de conflictos como el marco en el cual se debe lograr el OT. Asimismo, se enfatiza la dimensión ambiental y en función de ella se definen los aspectos económicos, sociales y culturales. El OT se define como un proceso complejo y multidimensional y se le considera como base de los planes de desarrollo concertado, aunque esta visión es insuficiente para garantizar la integralidad que debe tener el proceso. El OT y la ZEE se plantean como soporte para la conservación, el uso y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la diversidad biológica, así como para la ocupación ordenada del territorio. Se plantea la necesidad de incorporar al OT las medidas de adaptación al cambio climático y los mecanismos para prevenir el asentamiento poblacional y el desarrollo de actividades económicas en zonas de riesgo ante peligros naturales y antrópicos.

Directiva de Procedimiento para la Evaluación y Autorización de Proyectos de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y Captura de Carbono (R.M. N° 104-

2009-MINAM), con la institucionalización del Ministerio del Ambiente en 2008 de la mano de Antonio Brack, se comenzaron a implementar políticas ambientales con mayor fuerza, entre las que destaca la R.M. N° 002-2009-MINAM, referida al “Procedimiento para la Evaluación y Autorización de Proyectos de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y Captura de Carbono”. Esta Directiva tuvo como objetivo “Describir el conjunto de actividades necesarias para la evaluación de proyectos de reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y captura de carbono, como proyectos de Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), proyectos forestales, proyectos para Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD) y MDL programáticos” (R.S. N° 104-MINAM, 2009). No se conocen los alcances y logros tangibles de esta norma.

### **5.3.6.- Período de la fallida “Gran transformación y la hoja de ruta” (2011-2016).**

El discurso de la campaña política del candidato Humala estuvo enmarcado en un esquema de tendencia socialista y giró en torno a dos eslóganes: “La Gran Transformación” y la “Hoja de Ruta”, pero no se sabía cómo se haría el cambio ni a dónde conducía la ruta. Inmediatamente después de ganar las elecciones, Humala giró contradictoriamente hacia la derecha convirtiéndose en un gobierno más neoliberal que los mismos proponentes de esta tendencia.

En el ámbito internacional, en junio de 2012 se realizó la “Conferencia de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas”, veinte años después de la “Cumbre de la tierra” y en la misma ciudad de Río de Janeiro denominándose como Rio+20. En esta se reunieron para discutir los logros alcanzados en torno al desarrollo sostenible; como hace notar Foy (2013:35) sobre los ejes centrales para analizar y establecer las bases de una economía «verde» o ecológica cuyos objetivos sean la sustentabilidad y la erradicación de la pobreza y, de otra parte, la creación de un marco institucional para el desarrollo sustentable, sentando las bases para una gobernanza ambiental”. A diferencia de la cumbre anterior esta pasó completamente desapercibida. A juicio de Federovisky (2012), “dos décadas taladrando con los mismos asuntos sin resolver, provoca indiferencia” y eso fue lo que ocurrió en este caso. Se pudo constatar el fracaso de los acuerdos tomados 20 años atrás, ya sea porque estos no se cumplieron o porque la fórmula del desarrollo sostenible no había revertido los problemas ambientales, sino que se habían empeorado. Los nuevos acuerdos de 2012 se plasmaron en el documento

conocido como “El futuro que queremos”, en el que los países firmantes se comprometieron a trabajar orientando sus acciones al “desarrollo sostenible y promoción de un futuro económico, social y ambientalmente sostenible para el planeta y para las generaciones presentes y futuras”.

Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (Ley N° 30230), en el año 2014 el Ministerio del Ambiente comenzó a ver reducidas sus facultades para emprender los procesos de planificación territorial y ambiental. Esta ley acabó descartando la regulación del uso del suelo a través del artículo 22° “como parte de la sucesión de medidas destinadas a facilitar y proteger la inversión privada ante el fin del superciclo de los commodities” (Ballón, Campana y Glave, 2015:162). Servindi (2017) manifiesta que el MINAM ya no podía crear zonas reservadas bajo el indicativo del artículo 20° y de acuerdo al artículo 22°, se imposibilita al MINAM a aprobar la política nacional de OT, porque esta sólo podía ser ratificada por el Consejo de Ministros a través de un Decreto Supremo. Tampoco podía aprobar y actualizar los estándares de calidad ambiental (ECA) y los límites máximos permisibles (LMP) vinculados al artículo 23°. Esta ley generó serias preocupaciones y sus consecuencias negativas se traducen en el medio ambiente y en la inseguridad de la tenencia de la tierra debido al debilitamiento de la institucionalidad ambiental y la inseguridad de la propiedad colectiva de las comunidades campesinas. En materia ambiental se aprecia la disminución de multas por incumplimientos ambientales y la reducción de las atribuciones del MINAM en relación al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), las Zonas Reservadas, los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), el OT, los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y los Límites Máximos Permisibles (LMP), debilitándose también el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) (Gonzales Tovar et al., 2014:3). Todas estas atribuciones pasaron a formar parte de la competencia de la PCM, centralización que no augura un futuro promisorio.

Disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos (D.S. N° 054-2013-PCM) y disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos y otras medidas para impulsar proyectos de inversión pública y privada (D.S. N° 060-2013-PCM), en el año 2013, a través del Ministerio de Economía y

Finanzas, el gobierno de Humala creó un equipo especializado para el seguimiento de la inversión con el objeto de identificar obstáculos, mejorar los marcos normativos y las medidas para el fortalecimiento institucional y gestionar mejor los proyectos. Como resultado de esta labor se aprobó el D.S. N° 054-21013-PCM y el D.S. N° 060-2013-PCM, que establecía la reducción de plazos para la expedición de certificaciones, autorizaciones y procedimientos (Forno y Soto, 2014). En el año 2014 se aprobó la R.M. N° 405-2014-MINAM o “Agenda Nacional de Acción Ambiental 2015-2016”, propuesta desarrollada por el Ministerio del Ambiente cuyo objetivo era lograr la cooperación de las diversas instituciones que conforman el Sistema Nacional de Gestión Ambiental en función de las prioridades del “Plan Bicentenario Perú al 2021”, la “Política Nacional del Ambiente” y el “Plan Nacional de Acción Ambiental Perú 2011-2021”. Se conoce poco de los objetivos logrados hasta este momento, al contrario, hay denuncias de incremento de la deforestación y la contaminación en diversos lugares del país. En setiembre de 2015 se llevó a cabo la “Cumbre de desarrollo sostenible” con la asistencia de 150 jefes de Estado, para aprobar “La Agenda 2030”. El acuerdo entró en vigencia el 1 de enero de 2016 y que incluye 17 objetivos, entre los que destacan: agua limpia y saneamiento, energía asequible y no contaminante, ciudades y comunidades sostenibles, acción por el clima, vida submarina y vida de ecosistemas terrestres. Como avanza la dinámica de la economía mundial, en este escenario lastrado por las nuevas relaciones del mercado y el ritmo que imprimen las potencias, la tendencia es que la sostenibilidad termine acabando como concepto vacío y equivoco.

En espacio internacional no ha sido favorable para la adaptación al cambio climático, el “Acuerdo de París sobre el cambio climático” realizado en 2015 en Francia con el objetivo de “reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto de desarrollo sostenible y pobreza” (ONU, 2015) no han sido tomados como políticas aplicables por las potencias mundiales. El diario British Broadcasting Corporation de Londres (BBC, 2015) recogió voces críticas como la del científico estadounidense James Hansen, quién calificó a la cumbre como un “fraude” argumentando que “no hay acciones solo promesas” y sostuvo que la forma más eficaz habría sido “imponiendo impuestos a los productores de gases efecto de invernadero”, situación que no se dio. En la misma línea, la activista canadiense Naomi Klein afirmó que “la cumbre fracasó antes de empezar”. Un ejemplo que confirma estas críticas es la posición de Estados Unidos que pese al compromiso asumido por Obama su sucesor



Donald Trump se retiró del acuerdo dos años más tarde negando los efectos del cambio climático. En resumen, este periodo representa al retroceso en materia ambiental y en la política de OT, aunque lo niegue el Ministro de entonces Pulgar-Vidal, quién señalaba que el MINAM era “la institución más idónea” para conducir las políticas ambientales, ordenamiento y zonificación, dicho carácter de idoneidad no duró mucho tiempo en MINAM como se ha visto en este capítulo.

### **5.3.7.- Período del “Gabinete de lujo” (2016-2021)**

Después de reñidas elecciones presidenciales de segunda vuelta, entre Keiko Fujimori y Pedro Pablo Kuczynski, este último ganó con una mínima ventaja, pero sin mayoría en el Congreso de la República. Al iniciar su mandato, el Presidente electo convocó a los mejores técnicos del ámbito empresarial a quienes la prensa nacional lo bautizo como el “Gabinete de lujo”. La población tuvo una inusual esperanza en el gobierno, pero se vio salpicado de corrupción y acabó renunciando en marzo de 2018. En su mandato se lapidó la política del OT, porque en el año 2017 al MINAM se recortaron sus funciones, en el primer trimestre se modificó el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de este Ministerio a través del D.S. N°002-2017-MINAM, con la que se puso al limbo los avances en política territorial y ambiental, no se conoce con exactitud el destino de las decisiones que se han tomado hasta la fecha, tampoco de la creación de otra instancia en la PCM como la de “Gobernanza Territorial”, la cual tendría la responsabilidad de “establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el Ordenamiento Territorial Ambiental, en coordinación con los tres niveles de gobierno, y conducir su proceso” (D.S. N° 002-2017-MINAM).

Según el informe de diagnóstico de la Comunidad Andina (2012), en el Perú existe una distribución asimétrica del recurso hídrico –12.000 lagos y lagunas distribuidos en 159 unidades hidrográficas que conforman tres vertientes denominadas Pacífico (62 unidades), Atlántico (84 unidades) y Titicaca (13 unidades)– y un tratamiento deficiente de las aguas servidas urbano-industriales y mineras, que deterioran la calidad y cantidad del agua. En este contexto, los retos de la gestión hídrica son desafiantes debido a los efectos del cambio climático con efectos de la pérdida de glaciares que representan el 22% de la superficie en el país. Ley Marco del Cambio Climático (Ley N° 30754), el Perú se ha planteado diversas iniciativas para afrontar la situación del

Cambio Climático destacando entre ellas el planteamiento de la “Estrategia Nacional de Cambio Climático” con el objetivo de que “los gobiernos y agentes económicos, en los ámbitos nacional, regional y local, consideren los efectos del impacto del cambio climático en la gestión integrada de los recursos hídricos” (CA, 2012). Estas iniciativas estaban encaminadas a reducir los impactos del cambio climático y desde la perspectiva de la Comunidad Andina (2012) existen limitaciones en los procesos de planeamiento y toma de decisiones relacionadas con la disponibilidad de la información. Chiarella (2006) señala que las consideraciones relacionadas con el OA y OT no establecen relaciones causales entre los diferentes elementos de los campos físicos, sociales y culturales, por lo que la gestión del recurso hídrico debe ser holístico y que involucre todos los aspectos “como la calidad del agua para el consumo humano y la seguridad alimentaria, atendiendo la demanda hídrica para sus diversos fines, sea de uso poblacional o productivo, con canales que permitan un acceso oportuno a través del saneamiento o proyectos hidráulicos con prioridad en zonas de inequidad y exclusión social. Para ello, deben reforzarse las instancias de coordinación público- privadas para integrar el cambio climático en la gestión de cuencas. Al mismo tiempo, es vital la coordinación y articulación en los tres niveles de gobierno para asegurar la implementación de la zonificación y ordenamiento territorial, teniendo como referentes los planes de gestión de recursos hídricos por cuencas hidrográficas, con miras a estimar, prevenir, mitigar y alertar sobre los riesgos asociados a fenómenos extremos que se vean potencialmente agravados por el cambio climático” (CA, 2012:44). En el periodo de Martin Vizcarra, se promulgó la “Ley Marco del Cambio Climático” (Ley N° 30754, 2018), cuyo artículo 1° indica que su objetivo es que “los principios, enfoques y disposiciones generales para coordinar, articular, diseñar, ejecutar, reportar, monitorear, evaluar y difundir las políticas públicas para la gestión integral, participativa y transparente de las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático, a fin de reducir la vulnerabilidad del país al cambio climático, aprovechar las oportunidades del crecimiento bajo en carbono y cumplir con los compromisos internacionales asumidos por el Estado ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, con enfoque intergeneracional”. Se espera que la ley tenga efectividad en el proceso de adaptación al cambio climático, frente a las iniciativas anteriores que fueron sólo discursos para cumplir con la estadística y el escaso trabajo realizado se evidenció durante los desastres naturales que sufrió el Perú el año 2017. Tal como expresan Asencio y Bruer (2010) el OT representaría una respuesta a los peligros del cambio

climático a través de la gestión del riesgo, sin embargo, los análisis en esta línea son aún incipientes. También advierten que, pese a los drásticos cambios en los indicadores de clima, no existe una verdadera conciencia ambiental frente al fenómeno de globalización depredadora.

#### **5.4.- La Evolución de conceptos según normativa.**

De la revisión de legislación relacionada con el medio ambiente en el Perú, se desprende que existe un uso indistinto de términos y conceptos en el cuerpo normativo, lo que crea confusión y se traduce en una mala aplicación en la práctica. Como se aprecia en el cuadro N°14, el término Ordenamiento Ambiental apareció por primera vez en 1994 en la “Ley del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM)” (Ley N° 26410). En 1997 se aprobó la “Ley Orgánica sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica” (Ley N° 26839), que incorporó el concepto de Ordenamiento Ambiental y Territorial. En el año 2004, la “Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental” (Ley N°28245) empleó el concepto de Ordenamiento Territorial Ambiental. En el año 2005 con el “Reglamento Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental” (D.S. N° 008-2005-PCM) se incorporaron conceptos como Ordenamiento Territorial Ambiental, Ordenamiento Ambiental del Territorio y Ordenamiento Territorial. Finalmente, en abril de 2017 el Ministerio del Ambiente aprobó un nuevo ROF que señala que en adelante se denominará el proceso como Ordenamiento Territorial Ambiental. En resumen, como se aprecia en el cuadro 14 el carácter de las normas y el empleo de los conceptos utilizados en las leyes relacionadas con el ambiente son dispersos, indefinidos y ambiguos.

Cuadro 14. Evolución conceptual del Ordenamiento relacionado al Ambiente

<b>1994</b>	<b>1997</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2017</b>
Ordenamiento ambiental	Ordenamiento ambiental	Ordenamiento ambiental	Ordenamiento ambiental	
	Ordenamiento ambiental territorial	Ordenamiento territorial ambiental	Ordenamiento territorial ambiental	Ordenamiento territorial ambiental
	Planificación ambiental	Planificación ambiental		Planificación

*Elaboración propia*

##### **5.4.1.- El Ordenamiento Ambiental (OA).**

El OA en el Perú es una institucionalización conceptual reciente. Foy (2009) señala que se trata de instrumentos incorporados en forma progresiva al sistema jurídico peruano,

que están sometidos a un permanente proceso experimental de “ensayo-error”, proceso al que se le suma la sectorialización, adecuación tecnológica, concienciación y financiamiento. El problema del OA en el Perú es el doble papel que ejerce el Estado, que por un lado es el promotor de las inversiones y por el otro, la que vela por la no contaminación del ambiente. No está mal que sea juez y parte, el problema es cuando ambas normas son ineficientes, una suerte de leyes más bien decorativas que efectivas. En este escenario, los miles de afectados reclaman movilizándose por un derecho que el Estado debería otorgarles, sin embargo, no son escuchados sino todo lo contrario, se relativiza el reclamo desviando la atención sobre el tema y se acusa a los campesinos de desconocimiento. Como sostienen Bebbington y Bury (2010), el problema radica en que el conocimiento especializado en el Perú a menudo no contribuye a promover una mejor relación y sostenibilidad entre la minería y el desarrollo, ya que la producción de conocimiento es financiada por las propias empresas, los únicos actores que cuentan con recursos para promover y pagar estudios especializados, lo que consecuentemente, pierde legitimidad para las otras partes del conflicto. El otro problema es que los estudios técnicos se presentan en forma ininteligible para la mayoría de las poblaciones locales, que no cuentan con recursos para pagar un servicio de interpretación de los documentos técnicos para que los resultados sean accesibles a la mayoría de los actores interesados.

Revisando la normativa, encontramos en el artículo 7° del “Código del Ambiente y los Recursos Naturales” (CMARN) (D.L, N° 613-1990), donde el Ordenamiento ambiental consideraba diversos criterios para su momento. El OA y el Ordenamiento Ecológico son líneas de estudio que tienen un mismo objeto de análisis, matizadas básicamente por el método de estudio. Su objetivo central es la protección de la diversidad biológica, del ecosistema y de las unidades ecológicas y económicas en las que se basa el Ordenamiento Territorial peruano. La coincidencia de todos los enfoques y metodologías es la reducción de impactos a los recursos naturales y al propio ambiente como camino hacia la sostenibilidad.

En el artículo 4° de la “Ley del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM)” (Ley N° 26410, 1994), se definía las funciones del CONAM, en el literal (d) esta entidad establecía la política, criterios ambientales y procedimientos para el OA. La “Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA)” (Ley N° 28245, 2004), recoge los

mismos conceptos que la ley anterior, asignándoles las mismas características. En cambio, la “Ley General del Ambiente” (Ley N° 28611, 2005) que reemplazó al “Código del Ambiente y los Recursos Naturales (CMARN)” (D. Leg. 613, 1990) indica en su artículo 19° “Planificación y del Ordenamiento Territorial Ambiental”, numeral 19.1, que la “planificación sobre el uso del territorio es un proceso de anticipación y toma de decisiones relacionadas con las acciones futuras en el territorio, el cual incluye los instrumentos, criterios y aspectos para su ordenamiento ambiental”. Finalmente, el artículo 59° de la misma ley, sobre el ejercicio descentralizado de las funciones ambientales, en su numeral 59.2, sostiene que para “el diseño y aplicación de políticas, normas e instrumentos de gestión ambiental de nivel regional y local, se tienen en cuenta los principios, derechos, deberes, mandatos y responsabilidades establecidos en la presente Ley y las normas que regulan el Sistema Nacional de Gestión Ambiental; el proceso de descentralización; y aquellas de carácter nacional referidas al ordenamiento ambiental, la protección de los recursos naturales, la diversidad biológica, la salud y la protección de la calidad ambiental”.

Desde 2016, el IIAP –institución que destaca en la investigación sobre Amazonia y el medio ambiente– indica que el OA se utiliza para poner énfasis en la variable ambiental dentro del proceso de OT. Esta premisa la encontramos en la legislación ambiental del Perú desde 1990, es el artículo 4° capítulo II del “Código del Ambiente y los Recursos Naturales (CMARN)” (D.L. N° 613-1990), correspondiente a la Planificación Ambiental y que afirma “tiene por objeto crear las condiciones para el restablecimiento y mantenimiento del equilibrio entre la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales para el desarrollo nacional con el fin de alcanzar una calidad de vida compatible con la dignidad humana”. En el artículo 5° se agrega que la “planificación ambiental comprende el ordenamiento del territorio, de los asentamientos humanos y de los recursos para permitir una utilización adecuada del medio ambiente a fin de promover el desarrollo económico sostenido” (D.L. N° 613-1990). En el artículo 6° de la “Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), correspondiente a los instrumentos de la gestión y planificación ambiental, se indica que las “competencias sectoriales, regionales y locales se ejercen con sujeción a los instrumentos de gestión ambiental, diseñados, implementados y ejecutados para fortalecer el carácter transectorial y descentralizado de la Gestión Ambiental, y el cumplimiento de la Política, el Plan y la Agenda Ambiental Nacional. Para este efecto,

el CONAM debe asegurar la transectorialidad y la debida coordinación de la aplicación de estos instrumentos” (Ley N° 28245-2004). La legislación peruana se relaciona con el patrimonio natural, la mitigación y la solución de conflictos entre el ser humano y la naturaleza. Se entiende que lo ambiental no es solo espacial, geográfico o territorial, sino también un conjunto de valores, actitudes y motivaciones entre sociedad y naturaleza, e igualmente una manera de apropiación de productos, de manejo de recursos, de equilibrio y de conservación. Desde el punto de Chiarella (2006:54), “el concepto de ordenamiento ambiental nace con la finalidad de, a través de los mismos procesos, encontrar una adecuada ubicación y concordancia entre los elementos del medio ambiente. Sin embargo, este concepto fue construido sobre la base de una idea de medio ambiente que consideraba solo los componentes físicos del territorio. Por lo tanto, el ordenamiento ambiental fue visto como un conjunto de acciones que giraban alrededor de funciones específicas de determinadas unidades ambientales, y su principal propósito era lograr que estas funciones estuviesen en concordancia con la potencialidad natural de cada lugar para, de tal manera, establecer diversos tipos de uso de suelo”.

Por su parte Burriel (2003) advierte que existe una ausencia explícita de referencias demográficas y factores socioeconómicos en los instrumentos de planificación ambiental. Cuesta (2006:261) enfatiza que la “dinámica de transformación del territorio necesita de una ordenación global de los espacios y usos que compatibilice el desarrollo económico y social con la conservación, protección y recuperación de procesos ecológicos degradados por la actividad humana de consumo y producción”. Es urgente considerar los aspectos demográficos y el medio ambiente para determinar el derrotero de los planes. Como lo hace notar Gregorio (2012), el medio ambiente ha sufrido fuertes impactos por las diversas intervenciones humanas en urbanización, agricultura y el aprovechamiento de los recursos naturales, depredados en los diversos ecosistemas. Gómez Orea (2004) plantea la necesidad de respetar el medio ambiente reduciendo la emisión de efluentes, no superando la carga crítica y los vectores ambientales como el agua, aire y suelo. Para Cuesta (2006), los campos tradicionales de la ciencia geográfica están relacionados con el medio ambiente en la línea de correspondencia del ser humano con el medio y la diferenciación operativa de las unidades territoriales que resulta idónea para el diagnóstico de los problemas ambientales pensadas globalmente y ejecutadas puntualmente. Actualmente, el avance de la depredación de los recursos naturales y el deterioro del medio ambiente hacen que la situación sea grave, por lo que

Gregorio (2012) plantea que es un desafío el frenar el proceso de degradación ambiental causado por el desarrollo económico. En Perú esta posibilidad está lejos de cumplirse debido a la dependencia del país de las actividades primario extractivas.

#### **5.4.2.- El Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT)**

En opinión de Parrado (2001), el Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT), “puede considerarse como un procedimiento técnico y político que permite la especialización de los recursos con que cuenta un territorio, definiendo y orientando hacia el futuro las formas más adecuadas de utilización y aprovechamiento del patrimonio natural inscrito dentro de un espacio geográfico determinado. Debe propender por un desarrollo territorial armónico y sostenible, un manejo adecuado del medio ambiente, de manera tal que se logre garantizar la seguridad ambiental, el mantenimiento de los bienes y servicios naturales y el potencial ecológico, así como contribuir a evitar acciones y procesos sobre el ambiente que puedan resultar irreversibles con el objeto de garantizar una mejor calidad de vida de la población”. Como plantea Landeo (2013), de acuerdo al artículo 53° del Reglamento de la Ley N°28245 este concepto se refiere a un instrumento que forma parte de la política de OT y se trata de un “proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales para la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio” (p.10). A nivel normativo hay diferencias entre el OT, el OA y el OAT, en el Perú cada vez es más complicado observar sus particularidades porque no existe una clara definición de cada uno de los conceptos, aunque, se cree que el OT es un proceso transversal que engloba al OAT y se complejiza en la práctica. Como todo proceso, el OAT debe desarrollarse en una dinámica democrática y participativa para determinar las características de las herramientas del desarrollo: uso de la tierra, cuentas ambientales, patrimonio natural y evaluación del impacto. Igualmente, el OAT puede aportar varios aspectos al proceso mayor de OT, entre los cuales se pueden mencionar: zonificación o caracterización de ecosistemas, áreas ecológicas, zonificación de áreas con restricciones, valoración patrimonial natural, mitigación de impactos ambientales, diseño de estrategias, planes, sistemas de gestión y control ambiental.

#### **5.4.3.- Ordenamiento Territorial Ambiental (OTA).**

El intento de integrar el concepto de Ordenamiento Territorial Ambiental en la normativa proviene de la necesidad de incorporar dos dimensiones en los procesos de

desarrollo territorial y ambiental. En el año 2004 se aprobó la Ley N° 28245 titulada “Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA)”, que en su artículo 6°, letra (H), indica “el establecimiento de la política, criterios, metodologías y directrices para el Ordenamiento Territorial Ambiental”. Al año siguiente, en la “Ley General del Ambiente” (Ley N°28611-2005), se desarrolló y se profundizó más acerca del OTA, como destaca el artículo 17°, número 2, señala que “constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los planes de cierre; los planes de contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente”. El artículo 19°, número 2, indica a su vez que “El ordenamiento territorial ambiental es un instrumento que forma parte de la política de ordenamiento territorial. Es un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio” (Ley N°28611-2005). Por su parte en el artículo 22°, numeral 1, se establece que “el ordenamiento territorial ambiental es un objetivo de la descentralización en materia de gestión ambiental. En el proceso de descentralización se prioriza la incorporación de la dimensión ambiental en el ordenamiento territorial de las regiones y en las áreas de jurisdicción local, como parte de sus respectivas estrategias de desarrollo sostenible.” En cuanto a la descentralización, en el mismo artículo 22°, número 2, se expresa que el “Poder Ejecutivo, a propuesta de la Autoridad Ambiental Nacional y en coordinación con los niveles descentralizados de gobierno, establece la política nacional en materia de ordenamiento territorial ambiental, la cual constituye referente obligatorio de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno” y en el número 3 sobre los gobiernos regionales y locales, se indica que “coordinan sus políticas de ordenamiento territorial, entre sí y con el gobierno nacional, considerando las propuestas que al respecto formule la sociedad civil” (Ley N°28611-2005). Finalmente, en el artículo 70° se dice que de los “pueblos indígenas,



comunidades campesinas y nativas, en el diseño y aplicación de la política ambiental y, en particular, en el proceso de ordenamiento territorial ambiental, se deben salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas reconocidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales ratificados por el Estado” (Ley N° 28611-2005). Azpur (2011) destaca que en el quinquenio del gobierno de Toledo se empleó deliberadamente el concepto de OAT, complicando aún más el proceso.

El OTA se refiere al ambiente y su contexto territorial, mientras que el OT lo hace respecto al sistema territorial integral. Para ambos enfoques, el territorio es un sistema complejo que presenta una variedad de factores involucrados: físico, biótico, producción, sociedad y la relación entre ellos. El surgimiento de lo ambiental y ecológico conduce a que los planes se inclinen hacia la integración, la interdisciplinariedad y multidimensionalidad para planificar en función de las condiciones del medio físico, biológico, social y cultural, respondiendo a un enfoque holístico y sistemático. Esto supone que lo primero a realizar es el POT, incluyendo diagnóstico, prospección, instrumentación, control y seguimiento del proceso, todo ello acompañado de la participación ciudadana.

#### **5.4.4.- Gestión ambiental (GA).**

El concepto de Gestión Ambiental no es un concepto nuevo en este contexto. De acuerdo a Gray De Cerdán (2007), la GA se difundió a partir de la década 70` como resultado de la toma de conciencia global sobre la limitada disponibilidad de los recursos frente a la irracionalidad de su explotación. En el escenario peruano, el término de GA es el concepto más utilizado en la legislación y en el ámbito administrativo existe hasta un viceministerio. En el artículo 13° de “Ley General de Ambiente” se define como: “un proceso permanente y continuo, constituido por el conjunto estructurado de principios, normas técnicas, procesos y actividades, orientado a administrar los intereses, expectativas y recursos relacionados con los objetivos de la política ambiental y alcanzar así, una mejor calidad de vida y el desarrollo integral de la población, el desarrollo de las actividades económicas y la conservación del patrimonio ambiental y natural del país” (Ley N° 28611-2005).

Para el Ministerio del Ambiente el Sistema de Gestión Ambiental “incluye la estructura organizacional, planificación de las actividades, responsabilidades, prácticas, procedimientos, procesos y recursos para desarrollar, implementar, llevar a efecto, revisar y mantener al día la política ambiental”. En otro texto de la misma institución lo define como “instrumento de gestión ambiental que forma parte del sistema de gestión de una organización empleada para desarrollar o implementar su política ambiental y gestionar sus aspectos ambientales. De acuerdo a lo establecido en la Ley General del Ambiente, el Estado promueve la adopción de sistemas de gestión ambiental acordes con la naturaleza y magnitud de las actividades, con la finalidad de impulsar la mejora continua de sus niveles de desempeño ambiental”. Para Novoa (2005), la GA sería el “desarrollo de las capacidades efectivas que impulsen procesos articulados de desarrollo en territorios y comunidades, haciendo un uso efectivo del conjunto de instrumentos y recursos públicos, concertados en el sector privado, todo lo cual contribuye a gestar mayor legitimidad política y adhesión ciudadana”. Como sugiere Mendes y Lloret (2009), el proceso de la “gestión ambiental debe fundamentarse en criterios claves para la credibilidad, pertinencia, vigencia y permanencia en el seno de las instituciones competentes del Estado y en la percepción de las comunidades” y no en el desorden y el uso de tecnicismos incomprensibles que son entendidos solamente por los técnicos y no por los usuarios. Cortez (2008) explica que para que la GA sea efectiva y de fácil empoderamiento, deben aprovecharse las capacidades de gestión de las comunidades indígenas que ya están organizadas y se pueden afianzar a un modelo territorial.

En el Perú, la legislación medioambiental utiliza el concepto “gestión” como la expresión neurálgica en el contenido de las normas y aparece en la mayoría de las leyes. Gudynas (1998) señala que estas “normas están repletas de intenciones, pero a la vez difusos y ambiguos” (p.12), hecho que corrobora el informe del Banco Mundial para el caso de Perú, mostrando que la “Gestión sectorial ambiental se ha desarrollado de manera desigual entre sectores. El marco institucional peruano asigna las principales responsabilidades reguladoras del control de la contaminación y manejo ambiental a las unidades creadas en cada autoridad del sector. El sector Energía y Minas encabeza estos esfuerzos desarrollando normas sectoriales basadas en el uso de Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA), Gestión Ambiental, Planes de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMAs), Límites Máximos Permisibles (LMPs) y el estableciendo de una entidad independiente para reforzar las normas ambientales en los subsectores de

electricidad y de hidrocarburos. También han sido establecidas unidades ambientales en los Ministerios de Producción, de Transportes y Comunicaciones, de Vivienda, Construcción y Saneamiento. A pesar de estos esfuerzos, el acercamiento sectorial del Perú a la gestión ambiental y al control de la contaminación, ha evidenciado debilidades significativas, una amplia variación a través de sectores en términos de desarrollar regulaciones apropiadas para salvaguardar el ambiente y una limitada capacidad institucional para aplicar esas regulaciones efectivamente (World Bank, 2007:11). Estas debilidades observadas y comunicadas por el Banco Mundial en el 2007 siguen siendo materia de discusión en la actualidad, pese que algunos aspectos han mejorado y hasta la fecha no se han superado completamente. Más aún con la debilidad institucional del Ministerio del Ambiente se duda de las mejoras en la temática ambiental. El Ministerio, ya no es el promotor del OT en el Perú, solamente dedicará sus esfuerzos a la delicada y complicada tarea de la gestión ambiental. A pesar de ello, como sugería el informe del Banco Mundial en 2007, “debería incorporar a los gobiernos subnacionales en la respuesta a los desafíos ambientales regionales”, después de una década del informe, esta cuestión sigue siendo deficiente. En la misma línea, el informe invocaba a “atender las prioridades ambientales de la nación en lugar de prioridades sectoriales”, situación que tampoco ha cambiado mucho porque las prioridades siguen siendo sectoriales: minería, hidrocarburos y otras actividades extractivas. Un aspecto importante de este informe es la “capacidad para la planeación ambiental”, concepto que ha evolucionado a lo largo de los años, pero continúa siendo indefinido, no se conoce el fondo, sino que se menciona como un punto asumido. Algunas de las conclusiones del Banco Mundial se relacionan con el “saneamiento ambiental y la reducción de vulnerabilidad a los desastres han recibido una mínima atención. Este desalineamiento entre las prioridades ambientales, esfuerzos institucionales y asignación de recursos es debido a: (a) la ausencia de un sistema integrado de información confiable que proporcione y soporte el proceso de toma de decisiones; (b) la falta de representación de los grupos vulnerables; y (c) la ausencia de un mecanismo formal, para la asignación de recursos financieros y humanos, de acuerdo a las prioridades ambientales claramente definidas, vinculadas al alivio de la pobreza y las prioridades sociales” (World Bank, 2007:31). Para (Gudynas, 1998) habría la pretensión de gestionar el ambiente en forma privada aduciendo que “la gestión ambiental en el libre mercado es porque los recursos naturales puedan tener dueños”. Como los bienes comunes carecen de propietario y nadie reacciona para protegerlos cada vez que son afectados. Los gobiernos han sido ineficaces en esta

materia y la propuesta de los privados es protegerlos mediante la concesión de los derechos de propiedad, que permitiría a los dueños poder gestionarlos de mejor manera al considerar que tiene un valor que puede ser transferible.

Los expertos del Banco Mundial recomendaron en 2007 que la gestión ambiental en el Perú requería una “reforma estructural” para superar la debilidad institucional y enfrentar los desafíos del presente y futuro: “el enfoque sectorial de Perú a la gestión ambiental, exacerba estos problemas, debido a que las agencias enfocan sus esfuerzos en los intereses específicos de los sectores que ellos representan y no en la solución de los problemas ambientales que requieren un enfoque multisectorial” (World Bank, 2007:31). La principal demanda de la política ambiental no es la de nuevos instrumentos, sino la de integración y perfeccionamiento de los ya existentes con el fin de concretar el principio constitucional del desarrollo sostenible. A pesar de los procesos contaminantes y del enorme estímulo al modelo económico que combina producción desenfrenada y consumo excesivo, se ha extrapolado el límite natural de los recursos y el ambiente ha pasado a tener importancia para alertar sobre la necesidad de acciones efectivas y cambios políticos, empresariales e individuales.

#### **5.4.5.- Estudio de Impacto Ambiental (EIA).**

En el contexto europeo los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) datan de 1985, siendo modificados posteriormente en 1997 y 2003. Para la UE, la “evaluación ambiental es un análisis de los probables impactos que un proyecto puede tener sobre los ecosistemas, la salud humana y de modificación de los sistemas naturales. Los principales impactos que se analizan son los siguientes: efectos sobre la contaminación del suelo, los efectos sobre la contaminación atmosférica, los efectos del ruido en la salud, los impactos ecológicos, que incluyen una evaluación de las especies en peligro de extinción, los riesgos geológicos y las consecuencias de la contaminación de las aguas” (Pemán y Brau, 2006:8). Una década más tarde, en el Perú se aprobó la “Política Nacional del Ambiente”, definida en el Artículo 8º de la “Ley General del Ambiente” como un “conjunto de lineamientos, objetivos, estrategias, metas, programas e instrumentos de carácter público, que tiene como propósito definir y orientar el accionar de las entidades del Gobierno Nacional, regional y local, y del sector privado y de la sociedad civil, en materia ambiental”. Igualmente, se estableció que el impacto ambiental se “refiere a cualquier cambio, modificación o alteración de los elementos del medio ambiente o de

las relaciones entre ellos, causada por una o varias acciones (proyecto, actividad o decisión). El sentido del término no involucra ninguna valoración del cambio, la que depende de juicios de valor”. Por último, en su artículo 25º, la ley afirma que los “instrumentos de gestión que contienen una descripción de la actividad propuesta y de los efectos directos o indirectos previsibles de dicha actividad en el medio ambiente físico y social, a corto y largo plazo, así como la evaluación técnica de los mismos. Deben indicar las medidas necesarias para evitar o reducir el daño a niveles tolerables e incluirá un breve resumen del estudio para efectos de su publicidad” (Ley N°28611-2005). Lizarraga (2014:48) sostiene que los EIA mantienen “latente la discordancia de varias entidades sobre el aceleramiento, no siempre con buen sustento técnico, de sus autorizaciones o aprobaciones, bajo el argumento falaz de que es necesario impulsar muy rápidamente proyectos de inversión en energía, minería e hidrocarburos”. De acuerdo con Flores Unzaga (2016:137), en el conflicto socioambiental de “Las Bambas” se puso en evidencia el “efecto negativo de los nuevos instrumentos aprobados por el gobierno nacional en los últimos años, los cuales han flexibilizado las evaluaciones ambientales y limitan más los mecanismos de participación ciudadana. De las cinco modificaciones al EIA del proyecto, en tres ocasiones, se utilizó el nuevo instrumento denominado informe técnico sustentatorio (ITS), instituido por el primer paquetazo ambiental (D.S. N°054-2013-PCM), que permite aprobar cambios a los proyectos de manera expeditiva en 15 días y sin participación ciudadana. Esto demuestra la correlación directa entre una débil regulación y los escenarios de conflicto”.

## **5.5. Estado actual de la Gestión Ambiental.**

### **5.5.1.- Gestión Ambiental y Conflicto.**

El aspecto de más conflictivo en el Perú es la gestión del suelo o uso del suelo, su control es disputado por varios sectores de la administración pública: Ministerio de Vivienda, Saneamiento y Construcción, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, entre otros. Gestión del suelo significa el proceso de explotación y desarrollo del suelo para fines diversos, explotación para la cual es importante la planificación y la gestión integrada, estando “estrechamente relacionado con la planificación urbanística y la ordenación del territorio” (Pemán y Brau, 2006:11). Como el control del suelo es el

medio para lograr otros objetivos, el gobierno de Alan García aprovechó las facultades legislativas y con el pretexto de adecuar la legislación interna para el proceso de implementación del TLC, propuso la aplicación de 102 Decretos Supremos (paquetes económicos), 20 de los cuales no tenían relación con la firma del tratado, sino que estaban encaminados a flexibilizar el aprovechamiento de las tierras campesinas e indígenas de uso agrario, con el argumento de “modernizar” al país (Meléndez y León, 2009). Esta acción generó manifestaciones y conflictos en el país como el “Baguazo”, que cobró muchas vidas de nativos y policías en el enfrentamiento.

En lo referente a las normas sobre el medio ambiente y gestión de los recursos naturales, en el año 2008 el gobierno de García se encargó de modificar para facilitar las inversiones en actividades extractivas. Esta situación trajo una serie de protestas de las poblaciones afectadas, a lo que García respondió “endureciendo las medidas represoras ante la movilización social y fortaleciendo la legitimidad de las Fuerzas Armadas” (Meléndez y León 2009:592) y a pesar de la oposición de las organizaciones campesinas y nativas, concesionó territorios sin consultar a sus ocupantes. Cuba, Bebbington, Rogan y Millones (2014) comparan los casos de Perú y Ghana examinando la superposición entre la extracción de minerales, petróleo y gas, por un lado, las cuencas fluviales, uso de tierras agrícolas y áreas protegidas, por el otro, encontrando similitudes en la concesión indiscriminada de territorios donde hay población en situación de pobreza. En el marco de las geografías de la incertidumbre, la intervención de las actividades extractivas genera daño a las poblaciones que dependen de la agricultura, la tierra, el agua y los recursos afectados por las concesiones, a pesar de las fragilidades documentadas, las instituciones ceden a las presiones del sector extractivo. Como respuesta surgen los conflictos sociales relacionados con el medio ambiente, en los que los afectados –pobres, campesinos e indígenas– son reprimidos drásticamente por policías y militares, con una especial animosidad que incluso ha llegado a causar la muerte de los manifestantes, hechos que en la mayoría de los casos se mantienen impunes como un signo evidente del histórico racismo estatal (Saldaña y Portocarrero, 2017).

Desde el Estado central el discurso se ha basado en dos premisas: que la minería moderna no contamina al medio ambiente y que es socialmente responsable, retórica que no ayuda a mejorar las relaciones entre la minería y comunidad, como denuncia

Flores (2016:179) “negar que la minería moderna no genera impactos ambientales y expectativas de desarrollo integrales (en lugar de aportes no articulados del Estado o las empresas) no es el punto de partida adecuado para el abordaje de la conflictividad mediante mesas de diálogo y desarrollo, y la sostenibilidad de la paz social”. Bayona y Molano (2016:123) declaran que es “inegable la estrecha relación e influencias entre el ordenamiento ambiental y el ordenamiento territorial, no debiéndose entender estos dos conceptos de manera aislada. El ambiente es el soporte fundamental para el ordenamiento del territorio, porque este requiere de la disponibilidad de recursos como el agua y los alimentos para alimentarse”.

Por su parte Méndez (1999:71) afirma que “La ordenación territorial-ambiental es un proceso y política del Estado, que involucra a diversos actores sociales: públicos y privados. Se comprende, asimismo, que el Plan es un instrumento al servicio de un proceso dinámico y continuo referenciado socioterritorial y ambientalmente y enmarcado dentro de un proyecto político para la transformación social en armonía con la base de sustentación ecológica”. Sin embargo existe una cuestionable debilidad institucional en todos los niveles del aparato estatal, que se caracterizan por las “limitaciones técnicas y operativas [...] la falta de un sistema nacional de planificación del desarrollo, falta de coordinación interinstitucional en los tres niveles de gobierno, debilitamiento del marco normativo de protección ambiental, ausencia de procesos de consulta genuinos y carencia de enfoque intercultural en las políticas e intervenciones estatales, entre otros factores” (Flores, 2016:23). Chiarella (2006) recomienda la urgencia de establecer un proceso de OA-OT que promueva el uso adecuado del suelo a través de la regulación, la planificación y el manejo de los elementos relacionados con un ambiente específico. Sin embargo, este proceso ha sido asumido muchas veces como estático, considerando solo aspectos físicos en el análisis de los problemas ambientales.

#### **5.5.2.- Daños Irreversibles al Ambiente.**

El OT en el Perú ha tenido un efecto medioambientalista, en algunos casos una clara subordinación a la protección ambiental. Empleando las palabras de Foy (2009), la tendencia normativa en la región se orienta a incorporar los aspectos ambientales en el OT; sin embargo, no todo se resuelve con las normas ambientales especializadas, sino más bien sucede lo contrario, que se “ambientalizan” las normas sobre OT. Este es el argumento más repetido por algunos actores y promotores económicos del país, por lo

que cabría realizar un análisis más profundo en este aspecto. Es normal la existencia de una normativa enderezada a la protección ambiental, pero se acusa al proceso de OT de ecologista, aunque en más de dos décadas no se haya aprobado ningún plan específico. No se habla con la misma vehemencia cuando se trata de la subida de los niveles de contaminación ambiental y los impactos en las personas, como por ejemplo el plomo en la sangre de los niños que viven en zonas mineras, situación atribuible tanto a los contaminadores como al Estado que no controla el incremento de la contaminación e incumple su propia legislación. Consiguientemente, la correspondencia de la sostenibilidad y los planes de ordenamiento deben buscar mecanismos que aseguren la misma sostenibilidad planteada. Foy (2009:165) manifiesta que “lamentablemente el enfoque ético ambiental no es asumido a plenitud por muchos operadores del sistema jurídico ambiental, salvo de manera retórica o para presumir un supuesto ejercicio de dicha ética y que en realidad es inversamente proporcional a su práctica efectiva”. La discusión pasa por repensar las normas y analizar el “concepto de carga crítica que se aplica a la inmisión, entendiéndose por tal, el umbral de concentración de un contaminante en un vector ambiental a partir del cual se producen efectos ambientales significativos” (Gómez Orea, 2004:7).

Hay tres protagonistas en la implementación de políticas deficientes por parte del Estado peruano: “los culpables, los responsables y las víctimas” (Federovisky, 2012). Los culpables son aquellos que directa e indirectamente dañan el medio ambiente, las mineras formales e informales, petroleras, hidrocarburos, industriales, taladores, ciudades, pesqueros y otros actores insertos en las actividades extractivas, que son numerosos en cada región del Perú. Lo responsables son las autoridades que por acción consciente u omisión funcional permiten que todo lo anterior ocurra, incluyendo en algunos casos la omisión voluntaria por actos de corrupción, en otros por incapacidad e insensibilidad. La normativa siempre se queda en lo retórico y su aplicación está reservada a la voluntad política de las autoridades y a la capacidad de cumplimiento y sanción de los funcionarios para con los responsables. Si buscamos una explicación breve, todo se reduce a un político que contradice lo legislado, porque si se sanciona a los infractores (generalmente transnacionales) quiebra la empresa, afectando las inversiones y el empleo. Es un mecanismo de control y un marco perfecto de coacción a toda regla. A juicio de (Gudynas, 1998:5; en Block 1992: 223). Por “las regulaciones y leyes creadas por el sector público, estimulan” a la contaminación ambiental. La



consecuencia de la dejadez es la contaminación y la degradación ambiental, donde los más pobres del país, los sin voz, sin leyes, sin representación, vale decir las comunidades indígenas de las regiones andinas y amazónicas, son los que padecen.

Desde el punto de vista de Federovisky (2013), la crisis es social, económica y política, antes que ecológica y lo ecológico devenga los intereses que se deben pagar ambientalmente para sostener el desmadre social. En la política latinoamericana y en particular en el Perú, para Joan Martínez “la izquierda ha sido muy impermeable en el tema ambiental” (Silva, 2015), consiguientemente, no es una cuestión ideológica, como la propuesta del neoliberalismo ambiental planteada por Gudynas (1998), sino que todos los actores políticos del país actúan así, lo cual no es esperanzador. “El crecimiento verde y el desarrollo sostenible son una contradicción. No puede haber un crecimiento económico que sea verde. Es falsamente verde. La economía actual se basa en más petróleo, más carbón, más palma, más cobre [...] Hablar de desarrollo sostenible es engañar a la gente” (entrevista a Martínez por Silva, 2015). Gudynas (1998) enfatiza que el sistema capitalista no es compatible –ni conceptual ni ontológicamente– con lo que podría denominarse un ambiente sano. El sistema está basado en el lucro como el motor fundamental en la persecución de la maximización de las ganancias, donde los recursos naturales representan un medio para la obtención de la riqueza, sin considerar su carácter no renovable.

#### **5.6.- Valoración de la Gestión Ambiental**

Con los todos los pronósticos que la ciencia ha realizado en materia ambiental, el futuro es desesperanzador, mayormente, para los países pobres que serán los más afectados. Federovisky (2012) plantea interrogantes: ¿Es imposible resolver los problemas ambientales?, la respuesta es que no; ¿Es compatible el sistema capitalista con la solución de fondo a esos problemas ambientales?, la respuesta nuevamente es un rotundo no; y ¿Es factible pensar en mejorías reales y efectivas en un sistema que empuja en sentido contrario?, la respuesta es que no se sabe. En el Perú se han realizado esfuerzos en diversos ámbitos y aspectos. Sin embargo, el problema ambiental sigue superando todas las previsiones y las acciones quedan limitadas frente al problema y el Estado peruano es ineficiente en la gestión del medio ambiente (World Bank, 2007), a tal punto que las ONG que trabajan en el tema poseen superior despliegue en este tema que el propio sector.

En cuanto a los “estudios”, se ha observado una gran cantidad de material sobre el tema medioambiental, frente a un reducido número de sobre el OT y menor aún sobre la zonificación. Los trabajos de aproximación y descripción corresponden a un gran número de informes de instituciones privadas y públicas centrados en los diagnósticos y recomendaciones sobre el ambiente, pero ninguno de ellos cuestiona la inviabilidad de las políticas. La institución más importante y responsable del sector es el Ministerio del Ambiente y los organismos adscritos a ella, que han realizado una serie de documentos e informes periódicos sobre la situación del problema ambiental y que se caracterizan por su amplia dispersión.

Desde que la Comisión Brundtland acuñó el concepto de desarrollo sostenible en 1987 y que la “Cumbre de la Tierra” de Rio de Janeiro lo haya institucionalizado en 1992, se apela a él como la solución a todos los problemas, pero la fórmula del desarrollo en armonía con la naturaleza ha quedado vacía y abstracta. Frente al crecimiento económico que, por su carácter en el Perú depende de los recursos naturales, el concepto se contradice abiertamente con la realidad y con el paradigma desarrollista, no es sostenible y ha quedado demostrado a través de los años en que se ha tratado de implementar. Esta implementación se ha concretado en el espíritu de las normas que han recogido los conceptos acuñados en las cumbres y convenios internacionales. El Perú implementó políticas estatales bajo el enfoque global del Desarrollo Sostenible (DS), incorporando este concepto en el contenido de las normas e instrumentos de gestión pública. En el “Reglamento del Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres” (Ley N°29664), el DS se define como el “proceso de transformación natural, económico social, cultural e institucional, que tiene por objeto asegurar el mejoramiento de las condiciones de vida del ser humano, la producción de bienes y prestación de servicios, sin deteriorar el ambiente natural ni comprometer las bases de un desarrollo similar para las futuras generaciones” (D.S. N° 048-2011-PCM, 2011). A partir de esta definición, el uso del concepto se ha normalizado en políticas, programas y proyectos encaminados al desarrollo territorial. Otra enunciación interesante es la que aparece en los “Lineamientos de la Política en Ordenamiento Territorial”, que lo define como el “proceso de acrecentar o dar impulso a las capacidades de un territorio y transformar su estructura en forma positiva. Protección de los recursos naturales y humanos de un territorio determinado, para hacerlos disponibles a la economía y al uso social, a través de la gestión administrativa, la inversión económica, los mecanismos regulatorios o los

incentivos” (R.S. N°026-2010-MINAM MPFA, 2003 y MINAM, 2009:164). En lo que se refiere a la explotación y “aprovechamiento sostenible” de los recursos naturales, en las “Modificaciones al Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre” se define como la “utilización de los recursos de flora y fauna silvestre de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes y futuras” (D.S. N°014-2001-AG). Sin embargo, todas estas aproximaciones de buena fe y recurrente retórica, ha quedado en el papel.

Para inicios de la década noventa, –en el contexto latinoamericano–, el Perú había emprendido tempranamente actuaciones en torno a la política ambiental. De acuerdo a Foy (2013:28) “el sistema jurídico peruano constitucionalizó en 1979 la cuestión ambiental (artículo 123), sin embargo, no es sino, hasta septiembre de 1990, con la expedición del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, decreto legislativo 613 (en adelante CMARN), que se asume de modo enérgico y sistemático el tema ambiental”, aunque los alcances del código fueron cercenados por intereses productivos, pero se mantuvo algunos de sus alcances hasta el nuevo milenio. A pesar, de estas iniciativas positivas para su momento, la política medioambiental del país no es clara y la legislación en su mayoría es generalista, inconexa y confusa, ajena a la realidad del Perú. Las comisiones regionales ambientales no funcionan porque no hay voluntad política en los respectivos gobiernos, que tampoco están obligados en su cumplimiento. En el Estado no existe una entidad descentralizada que monitoree la evolución de las acciones en el medio ambiente, que tampoco se gestiona acorde a la “Ley de Bases de Descentralización”. Como corrobora el informe del Banco Mundial en donde se advierte sobre varios aspectos negativos en la gestión ambiental del Perú como: “la ausencia de responsabilidades y capacidades definidas entre las agencias; y la falta de una voz efectiva de los pobres que deriva de la falta de conciencia y de los mecanismos de participación ciudadana. La capacidad de monitoreo está limitada por la ausencia de bases de datos confiables sobre el estado del ambiente y los recursos naturales, la inexistencia de indicadores de calidad ambiental centrados en los resultados y recursos insuficientes para asegurar una adecuada presencia institucional en el campo” (World Bank, 2007). Estas deficiencias aún se mantienen, pese a transcurrir más de una década de estas advertencias, hasta la fecha, no se han superado las carencias y quedan muchos aspectos que mejorar.

La infinidad de conceptos que se utilizan en la legislación peruana es impresionante. De acuerdo al MINAM (2016) cada uno tiene su lugar y defiende esta proliferación esgrimiendo que se atribuyen de manera equivocada, cuando la agrupación de roles y competencias debe llevar a crear una figura denominada *Gestión Territorial* o *Planeación territorial*. Por otra parte, el desorden conceptual es evidente, basta revisar los conceptos utilizados en las leyes y reglamentos que se pierden en la ambigüedad y el lector se agota en el intento de comprender qué significa cada término vertido en la normativa. A todas luces hay una dispersión e indefinición de conceptos que provoca confusión en el proceso de su implementación, algunos de ellos están desarrollados y otros solamente se mencionan, sin que se entienda su verdadero significado, su intencionalidad o su implicancia en las políticas públicas. Esta dispersión allana el camino para la especulación y la reinterpretación interesada de los actores comprometidos y los vacíos contribuyen a la reducción de su eficacia y encarecimiento de los proyectos a la hora de poner la normativa en práctica. Resumiendo, el problema central está en los hábitos de consumo de bienes actuales que contribuyen al consumismo y los desechos no se gestionan adecuadamente, teniendo un impacto ambiental enorme en todo el país. La relación entre la producción y el consumo, tanto a nivel mundial como en el Perú, son destructivos para el ambiente. Gudynas (1998:14) analiza que “el ritmo de acumulación de capital está directamente relacionado con el ritmo de destrucción ambiental, se suscita una contradicción donde el proceso productivo termina destruyendo o agotando los factores de producción que lo sustentan”.

Federovisky (2013) plantea la idea de “comenzar el cambio desde nosotros” podría ser un buen llamado a la conciencia colectiva, pero si el Estado no es el promotor y gestor de las iniciativas y estas solamente se dejan a la buena voluntad de la sociedad, es imposible que se pueden lograr cambios. Es un desafío que las políticas estatales se pongan a la altura de las circunstancias y evidencien con hechos institucionales visibles, sólo así la sociedad reconsiderará y valorará los cambios. En esta dinámica, también se repiten consignas como la que dice “*salvemos el planeta*”, a juicio de Federovisky (2013) “el problema es de la sociedad; el planeta, sin nosotros, seguirá orbitando alrededor del sol, como Marte o alguno de los que, presumiblemente, pudieron tener vida” (p.187). Los seres humanos debemos preocuparnos porque el destino de los dinosaurios podría ser el siguiente estadio de nuestra especie. Es importante que se

implemente un mecanismo firme para la planificación ambiental o su gestión, cualquiera que sea el concepto que se emplee. Los planes en materia ambiental deben ser procesales para poder observar su evolución y efectos, al mismo tiempo, se debe dar importancia a la dotación de los presupuestos, debiéndose superar los fondos asignados. Como sugiere el Banco Mundial los “fondos distribuidos para la protección ambiental constituyen una fracción pequeña de los costos estimados de degradación ambiental y son bajos en relación a estándares internacionales, particularmente cuando se compara con países de la OCDE, los cuales típicamente gastan entre 0.05 y 0.07% del PBI” (World Bank, 2007). De acuerdo con Cacho y Ríos (2013) es posible realizar una adecuada planificación si se conjugan los intereses y los objetivos de la mayoría, lo que se posibilita cuando si la voluntad política es preeminente y la actuación estratégica.

**PARTE III. ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
Y ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA  
ECONÓMICO UN PROCESO FALLIDO**

**CAPÍTULO 6. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN  
EL PERÚ**

**CAPÍTULO 7. ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA y  
ECONÓMICA (ZEE)**

## **CAPÍTULO 6. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL PERÚ**

### **6.1.- Estudios sobre Ordenamiento Territorial**

En el marco de esta investigación, se ha realizado una revisión sistemática de la producción de estudios en torno al proceso de ordenamiento territorial en el Perú. La exploración bibliográfica evidencia avances en algunos aspectos y retrasos en otros, a más de una producción diferenciada de documentos relativos al tema, entre las instituciones del Estado peruano y decidía en otras. Los documentos estatales presentan diferencias, algunos muestran compromiso y profundidad en los estudios realizados, mientras que otros denotan superficialidad en su contenido. Al mismo tiempo, cabe señalar que la participación académica de las universidades peruanas en la investigación sobre el tema, es insignificante. Esta última situación preocupa, porque sin compromiso académico e investigación sobre los problemas urgentes que afectan al país, es complicado resolver las dificultades. Así se planteen mejores propuestas para las políticas estatales, si no hay ejecutores idóneos de programas, proyectos y planes, la buena iniciativa terminará fracasando. El compromiso de la academia y el recurso humano especializado es crucial para asegurar el éxito de los planes. En la producción de documentos relacionados al OT destacan dos ámbitos, la primera corresponde al ámbito de la administración pública estatal y la segunda al ámbito académico interna (en el país) y externa (ámbito internacional) pero relacionado al Perú, que en seguida de caracterizan.

#### **6.1.1.- Producción Estatal**

El OT es una propuesta holística e integradora en un contexto de cambios territoriales y ambientales dinámicos, frente a los cuales surgió la necesidad de ordenar para reducir los impactos de las actividades antrópicas. Desde la década de los noventa, el Estado peruano se ha empeñado en producir documentos oficiales relacionados con el OT y la ZEE. A partir de 1997, la Ley N° 26821 y N° 26839 iniciaron el proceso de OT en el país, comprometiéndose en este aspecto a diversas instituciones como el Consejo Nacional de Ambiente (CONAM) que sus competencias en 2008 pasaron a formar parte del Ministerio del Ambiente (MINAM), el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS), el Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (DNTDT) –encargada de la demarcación

de límites territoriales en el país–, el Instituto de Investigación de la Amazonia Peruana (IIAP) y la Autoridad Nacional del Agua (ANA). El Ministerio del Ambiente (MINAM), hasta abril de 2017 insistía en constituir como el sector gestora en materia ambiental basada en la ley General del Ambiente y el Sistema Nacional de Gestión Ambiental (MINAM, 2016), y de acuerdo al ROF aprobado con el D.S. N° 007-2008-MINAM; que también encargaba a esta cartera la formulación de la ZEE-OT. Sin embargo, las decisiones políticas son impredecibles en el Perú y durante el régimen de Kuczynski se han tomado nuevas medidas cuyos impactos aún no se conocen, decisiones que han tenido una respuesta crítica por parte de los responsables del gobierno anterior. El ex ministro Pulgar-Vidal (2017) se pronunció enérgicamente sobre la situación del MINAM que había perdido sus facultades de llevar adelante el proceso de OT, arguyendo que “el MINAM ha renunciado de manera ilegal a su facultad de ordenamiento territorial a nivel nacional, un mecanismo para planificar el uso sostenible y adecuado del territorio” (López, 2017). No sólo la institucionalidad del MINAM se ha visto reducida en los últimos años, sino que sus acciones son cuestionables dada la lentitud de sus procedimientos, las acciones insuficientes en asuntos ambientales y la burocratización de los procesos de ZEE-OT a través de una serie de documentos de escaso uso pragmático. El Estado peruano ha limitado en la práctica la promoción del OT, las organizaciones no gubernamentales ONG y las instituciones cooperantes internacionales de apoyo técnico, han contribuido en todos los niveles a la promoción de ordenamiento territorial a través del afianzamiento de actividades integrales.

**Consejo Nacional del Ambiente (CONAM).** - Cuando el proceso de OT se inició en la década de los noventa, derivado de la planificación ambiental impulsada por el ECO-92 de Rio de Janeiro, en un primer momento tuvo como objetivo evitar las duplicidades en la ocupación territorial. Dado que el OT es una política relativamente reciente, es difícil conocer los logros que hubiera podido concretar, no obstante, sus resultados pueden resultar orientativos en los casos que se han concretado (experiencias a nivel local). En el primer periodo del gobierno Fujimorista se aprobó en 1994 la Ley N° 26410 “Ley del Consejo Nacional de Ambiente” (CONAM) que sería el resultado ante los acuerdos asumidos en la cumbre ECO-92 de Brasil. Aunque esta aprobación no es el primer hito en torno al tema ambiental; en la década noventa existían otras normas que antecedían incluso a la cumbre brasileña, a partir de su creación, CONAM trabajó en la construcción de instrumentos encaminados a la gestión territorial y posteriormente, en



el proceso de OT, proponiendo en 2005 sus lineamientos como política y recién fueron aprobados en el año 2008.

**Ministerio del Ambiente (MINAM).** - El Ministerio del Ambiente es el rector de la política de ordenamiento territorial en el Perú, heredero de las acciones iniciadas por la institución antecesora (CONAM). La producción documental de la institución es diversa, pudiendo subdividirse en función de su carácter y contenido con el fin de explicar con claridad los avances en esta materia. De la información general sobre el OT destacan los documentos de difusión del proceso. La cartilla “Ordenamiento territorial: problemas a resolver” (MINAM, 2009) indica los objetivos del OT e ilustra sobre los beneficios para la sociedad, aunque crea confusión porque escasamente diferencia los procesos complementarios de la ZEE y el OT. En el año 2013 el MINAM publicó un poster sobre los seis fundamentos que orientan la conducción del Ministerio del Ambiente en el Ordenamiento Territorial, ilustración que explica el amplio cuerpo normativo que sustenta el proceso, explica y detalla las etapas del OT destacando su transversalidad y en la práctica se ha demostrado lo contrario. Otro poster con características similares se presentó el año 2015 con el título de “Ordenamiento territorial y su vinculación con la planificación de ciudades sostenibles” con el fin de mostrar una serie de indicadores relacionados con la ciudad y el OT. Sin embargo, no explica cómo se establecería la relación entre los instrumentos para llegar a este escenario, y no articula la planificación urbana con el ordenamiento, constituyendo como una de sus debilidades del proceso peruano. En el marco de su fortalecimiento institucional, el Ministerio del Ambiente publicó en 2016 la “Historia ambiental del Perú siglos XVIII y XIX”, como sugiere su título, aporta valiosa información sobre las condiciones y potencialidades que tuvieron los ecosistemas y la calidad ambiental en el pasado, describe y explica los aspectos más prístinos de la geografía del Perú a lo largo de los últimos siglos.

El avance legislativo operado por el MINAM ha sido sinuoso y en el marco de la gestión ambiental, el OT y la ZEE, se han producido una serie de normas a lo largo de dos décadas. La producción normativa relacionada con la temática ambiental está resumida en dos compendios editados en 2010, mientras que el proceso de OT se encuentra sistematizado en el “Compendio Normativo de Ordenamiento Territorial” (MINAM, 2014). El “Manual para municipios eco eficientes” (2009) que es un

documento con información para la gestión ambiental desde los gobiernos locales que tiene como objetivo el homogeneizar los conceptos usados en el proceso de elaboración de propuestas. Para contribuir a este aspecto, el ministerio también editó el “Glosario de Términos para la Formulación de Proyectos Ambientales” (MINAM, 2012), con el objetivo de unificar los criterios conceptuales del proceso de OT. El tercer documento de carácter orientativo para el proceso, que se vierten las “Orientaciones Básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú” (MINAM, 2014).

Para contribuir a la operatividad del proceso, MINAM ha realizado varios planes, destinados a las instituciones comprometidas para que se guíen y alcancen los objetivos en los plazos previstos. En esta línea se presenta el “Plan de acción de adaptación y mitigación frente al cambio climático” (MIMAM, 2010), documento propositivo para las acciones inmediatas e indirectas en relación al cambio climático, en las que participan diversos actores sectoriales y a diferentes niveles de gobierno. A pesar de los esfuerzos desplegados, hasta la fecha el Ministerio del Ambiente no ha obtenido grandes logros, exceptuando el “Mapa de vulnerabilidad física del Perú, herramienta para la gestión del riesgo” (MINAM, 2010), que constituye un valioso informe que aporta tanto al proceso de OT como a la gestión de riesgos en un territorio heterogéneo, vertebrado por la cordillera de los Andes y con una gran diversidad geográfica, biológica y cultural. El estudio ofrece importante información para la toma de decisiones de las autoridades de todos los niveles administrativos, así como también para la prevención y reducción de los impactos. Sin embargo, su escasa difusión y sus tecnicismos no ayudan a que se utilicen plenamente por los gobiernos locales del país.

El Ministerio del Ambiente realizó una serie de documentos técnicos entre los que destaca el “Análisis de las dinámicas de cambio de cobertura de la tierra en la Comunidad Andina” (MINAM, 2014), informe final de un proyecto conducente a la constitución de un soporte a la planificación y el ordenamiento. Este documento contiene información relacionada con los cambios de cobertura de la tierra, clasificación de esta cobertura en el escenario de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), difusión de los avances metodológicos entre los países miembros, la disponibilidad de estos para los tomadores de decisiones y el establecimiento de algunos protocolos con el objetivo de sistematizar la experiencia. Este mismo año se produjo la “Memoria Técnica: cuantificación de la cobertura de bosque y cambio de bosque a no bosque de la

amazonia peruana periodo 2000-2005-2009 y periodo 2009-2010-2011” (MINAM, 2014<sup>a</sup>; MINAM, 2014), que aportan valiosa información sobre la cobertura de los bosques y la degradación, aspectos que se han convertido en un problema álgido por el crecimiento de la minería y la tala en el territorio amazónico del Perú.

El informe sobre “Ordenamiento territorial (OT) en el Perú (2011-2015)” (MINAM, 2016b) realizado por el MINAM al finalizar el gobierno de Ollanta Humala en 2016, presenta información sistematizada sobre las dificultades y logros obtenidos por el MINAM en esta materia. Sin embargo, el documento sólo hace referencia a ese periodo de gobierno y no asume como una política de Estado que ha correspondido a varios gobiernos sucesivos. Como balance final sugiere que se han logrado una serie de metas, no obstante, analizando los citados logros se infiere que no ha alcanzado ningún objetivo importante, sólo se refleja un incremento en las normas e instrumentos que poco contribuyen al proceso y aportan obstáculos. En resumen, para los años y el costo que ha demandado el proceso de OT peruano, su papel ha sido un fracaso que el Estado no quiere admitir.

**Instituto de Investigaciones de la Amazonia Peruana (IIAP).** - El Instituto de Investigación Amazónica del Perú es una entidad adscrita al Ministerio del Ambiente que realiza labores de investigación científica en el espacio amazónico. En 2006 publicó “Tocache hacia el desarrollo sostenible. Cartilla de difusión de la zonificación ecológica y económica” (IIAP, 2006), un material impreso con el objetivo de concientizar o sensibilizar a la población de la provincia de Tocache. Su contenido explica el marco conceptual, el proceso y los resultados de la ZEE en la mencionada provincia, con el fin de orientar las actividades e inversiones en el territorio y contribuir al proceso de OT de la provincia. En 2009 el IIAP realizó un seminario-taller internacional sobre OT en la región Andino-Amazónica y abordó “cinco enfoques: biodiversidad, impacto de los megaproyectos, interculturalidad, gestión integral del recurso hídrico, cambio climático y la gestión del riesgo” (IIAP, 2010). Recientemente se publicó una investigación que explora los aspectos culturales de población selvática “Machiguenga” y sus particulares formas de conservar los bosques y el medio ambiente, resaltando los aportes metodológicos relacionados al conocimiento tradicional (IIAP, 2016).

**Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (DNTDT).** - La DNTDT es una institución que participa de la gestión territorial del Perú, siendo su labor principal el saneamiento o demarcación de los límites territoriales entre regiones, provincias y distritos. En el año 2013 publicó el “Plan nacional de demarcación y organización territorial 2013-2016” (DNTDT, 2013), que ofrece los principales factores del diagnóstico situacional de la demarcación y la organización territorial, como también un análisis FODA de la institución y los objetivos que espera alcanzar con el plan entre 2013 y 2016. De los documentos producidos por esta institución destaca “Modelo, Estrategia y Políticas” (DNTDT, 2015), documento de amplia introducción teórica del contexto en el que se llevan las actividades y ofrece el “diagnóstico situacional o estado del arte de la demarcación territorial” en el Estado peruano. Ese mismo año se publicó el “Plan operativo institucional de la DNTDT-2015”; el plan se propuso una serie de actividades operativas colocando el diagnóstico situacional como precedente, puntualizando las estrategias y la búsqueda de consensos entre los gobiernos subnacionales en materia de conflicto limítrofe. Para informar de las actividades operativas que realiza la institución, esta cuenta con el boletín informativo “*Observatorio Territorial*” que se publica anualmente desde el año 2012.

**Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).** - Esta institución ha tratado de recuperar la memoria de su antecesora, el Instituto Nacional de Planificación (INP) que fue desactivado en 1992 por el régimen de Fujimori. En el intento de posicionarse como referente, CEPLAN ha publicado cuatro tipos de documentos. El primero de ellos se relaciona con la economía, destacando “La evolución socioeconómica del Perú 1990-2010” (CEPLAN, 2011a), un estudio que a través de diferentes variables e indicadores permite acercarse objetivamente a la situación social y económica del país. En 2011 se publicó “Pensadores de la república. Ideas y propuestas vigentes para el Perú del siglo XXI” (CEPLAN, 2011b), que sistematiza las ideas propuestas por diversas personalidades para el desarrollo del país. El segundo grupo de documentos se refiere a los instrumentos. Entre ellos destaca el “Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Perú al 2021” (CEPLAN, 2011), que presenta ejes estratégicos (derechos fundamentales y dignidad de las personas, oportunidad y acceso a los servicios, Estado y gobernabilidad económica, competitividad y empleo, desarrollo regional e infraestructura y recursos naturales y medio ambiente) prioritarios para el país hasta 2021, plazo establecido para alcanzar los objetivos trazados. Otros

documentos son la “Guía para la formulación de planes de desarrollo concertado regional y local” (CEPLAN, 2012b), “Perú 2021: País OCDE” (CEPLAN, 2015) y las actas del “1er Congreso Nacional de Planificación y Desarrollo Sostenible. Crecimiento con Inclusión y sostenibilidad ambiental” (CEPLAN, 2012a). En este último participaron expertos de diferentes sectores con el fin de discutir los múltiples aspectos de la problemática nacional, llegando a la conclusión que, para asegurar la sostenibilidad, la planificación debe ser un proceso concertado y participativo que responda a una visión compartida de país y se resuma en el bienestar del ciudadano. El tercer grupo de documentos se refiere a los informes sectoriales. Entre ellos destacan los informes “Educación del futuro y el futuro de la educación” (CEPLAN, 2014), “Pronósticos y escenarios: educación en el Perú al 2030” (CEPLAN, 2015) , “La aplicación del modelo *international futures*” (CEPLAN, 2015), “El futuro de la salud” (CEPLAN, 2015), “Subvenciones educativas: becas y créditos en Perú al 2020” (CEPLAN, 2016), “Avances de la política sectorial en el marco de la política general de gobierno, OCDE y la agenda 2030 a noviembre de 2016” (CEPLAN, 2016) y el “Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (CEPLAN, 2017). El cuarto grupo de documentos se relaciona con la gestión territorial y la producción de instrumentos y estudios, pero llama poderosamente la atención que esta no se articule con la política de OT. Destaca el “Estudio de Desarrollo Territorial” (CEPLAN, 2016) y la “Historia de la Planificación en el Perú. En el cincuentenario de su institucionalización” (Leceta, 2012), documento de recuento histórico que aporta elementos importantes a la trayectoria de la planificación en el país desde su creación en 1962 hasta su desactivación en 1992.

**Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS).** - Entre otras competencias, este Ministerio es responsable de la planificación urbana. Las políticas de este sector deberían ser neurálgicas para el OT, pero en el caso peruano no se articulan adecuadamente. Entre las publicaciones relacionados con la planificación destaca el “Plan nacional de desarrollo urbano territorio para todos. Lineamientos de política 2006-2015” (MVCS, 2006), documento que aborda el proceso de urbanización en el Perú y el escenario actual en que se proyectan las políticas de desarrollo urbano, proponiendo algunas líneas de acción programática. En el año 2009 el MVCS aprobó el “Manual para la elaboración de planes de desarrollo urbano” (MVCS, 2009a), instrumento para el manejo, la evaluación y el planeamiento que tiene el objetivo de

contribuir a los gobiernos subnacionales en la elaboración de los planes de desarrollo urbano y OT. En el año 2011, a través del Ministerio se realizó una propuesta de “Diagnóstico del Sistema Urbano Nacional y Políticas Nacionales de Desarrollo Urbano” (MVCS, 2010), una especie de estado de la cuestión que entre sus conclusiones destacaba el fenómeno del éxodo rural y el acelerado proceso de urbanización característico de las economías emergentes, advirtiendo de la consolidación de las ciudades intermedias y del surgimiento de nuevas metrópolis regionales que concentran servicios y facilidades que ofrece la capital como los problemas derivados de la desarticulación entre las ciudades. En 2013 se aprobó el “Plan de desarrollo urbano sostenible de ciudades en zonas de Frontera 2013-2021” (MVCS, 2013) según el Decreto Supremo N° 083-2012-PCM, que declaraba el interés nacional para la elaboración del plan y su aprobación en coordinación con otros sectores como Defensa, Agricultura, Producción, Transportes y Comunicaciones, gestionando las ciudades de frontera orientando hacia el enfoque de OT. Recientemente, el año 2015 se aprobó el “Marco conceptual para el ordenamiento e integración de centros poblados urbanos y rurales en el territorio nacional” (MVCS, 2015), que consiste en una sistematización de conceptos y de los marcos teórico, histórico y contextual, en torno al ordenamiento e integración de centros poblados urbanos y rurales. El último instrumento aprobado por el Ministerio es el “Reglamento de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano sostenible” (D.S. N° 022-2016-V).

**Autoridad Nacional del Agua (ANA).** - La consideración de los recursos hídricos es fundamental en el OT, y en la mayoría de los casos está relacionada con la cuenca hidrográfica a escalas inferiores y con información en detalle y precisión cartográfica. Las publicaciones de ANA se representa a diversas cuestiones como “inventario Nacional de Glaciares y lagunas” (ANA, 2014) e “Inventario de presas en el Perú” (ANA, 2015a); entre los instrumentos de planificación destacan la “Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos” (ANA, 2015c) y la “Planificación Hídrica en el Perú” (ANA, 2015b), una búsqueda del equilibrio y la armonía de la oferta y la demanda, y de la cantidad y calidad del recurso hídrico, propiciando el uso eficiente del recurso para asegurar su sostenibilidad. En consiguiente, esta institución sectorial participa activamente en el proceso de planificación territorial a través del sistema de cuencas hidrográficas y la planificación hídrica en el marco de las políticas nacionales, sectoriales y regionales, con participación de los actores comprometidos. Otro

documento reciente es la “Evaluación de recursos hídricos de doce cuencas hidrográficas del Perú” (ANA, 2016), que tiene como objetivo “determinar la disponibilidad hídrica en 12 cuencas hidrográficas para implementar el modelo numérico interactivo basado en el aplicativo WEAP que permitiría realizar el planeamiento (evaluación y gestión) de los recursos hídricos de cada cuenca hidrográfica o unidad hidrográfica menor, que sirva de base para su aprovechamiento multisectorial y sostenible” (p.29).

**Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).**- Esta entidad aporta los datos demográficos para efectos de la planificación y el ordenamiento, destacando entre sus documentos “La población urbana de Perú” (INEI, 2012) y el “Plan estratégico nacional para el desarrollo estadístico” (INEI, 2013), así como los censos del siglo XX y el último “Perú. Perfil Sociodemográfico. Informe Nacional. Censos Nacionales 2017” (INEI, 2019), todos muy relevantes para la proyección y la planificación prospectiva, en particular relacionadas a la población urbana y rural.

#### **6.1.2.- Estudios en el ámbito académico.**

En el ámbito académico se han producido una serie de estudios sobre el proceso de OT, destacando como autores las ONG y en menor medida el Estado y las Universidades. Las publicaciones aportan aspectos claves para la comprensión y esclarecimiento de conceptos, metodologías y técnicas en el proceso de OT en el Perú, este trabajo se ha estructurado en función de niveles administrativos como nacional, regional y local.

*Estudios de alcance Nacional.* - La preocupación por el OT es agenda en la mayoría de los países latinoamericanos. Como afirma Novoa (2003) en “El ordenamiento territorial en la comunidad andina de naciones. Avances, problemas y retos”, en los países andinos el OT presenta diversidad de interpretaciones y planteamientos metodológicos, escalas espaciales y objetivos. Esta heterogeneidad se debe a la diferencia de realidades, sobre todo, a las diversas decisiones políticas que en su mayoría obedecen a modelos económicos. Por su parte, en “Ordenamiento territorial instrumento de integración, competencia y desarrollo”, Cruz (2005) resalta que el país es “geográficamente diverso” en varios aspectos incluidos los “modos de ocupación”, lo que genera desequilibrios territoriales en un escenario de incertidumbre dentro de la gestión del territorio y aparte que no cuentan con delimitaciones definidas. Como alternativa plantea la política de OT

como un instrumento de planificación física a nivel administrativo, coincidiendo con las escalas de trabajo, concluye que el OT es un instrumento de integración, competencia y desarrollo que al mismo tiempo se orienta hacia la profundización de la descentralización.

Una serie de sinergias institucionales han producido una buena cantidad de documentos encauzados a fortalecer el proceso de OT. Destaca “Bases conceptuales y metodológicas para la elaboración de la guía nacional de ordenamiento territorial” (GTZ y CONAM, 2006), documento que ofrece conceptos generales, objetivos, principios, espacios de ordenamiento, marco teórico, propuestas metodológicas para la elaboración de planes y aspectos para la implementación del OT, un documento de gran importancia para los planificadores. Desde el Estado se han realizado algunos talleres para el fortalecimiento del proceso, destaca la reunión llevada en la ciudad de Lima con la participación de diversas delegaciones de la Comunidad Andina y promovida por las instituciones (CAN, GTZ, PREDECAN), la misma que se desarrolló en junio de 2007 con el fin de discutir sobre “Ordenamiento Territorial y Gestión del Riesgo” (CAN, 2007). En el evento se discutieron aspectos relacionados al marco conceptual, situación actual de los procesos de OT y el debate sobre los instrumentos metodológicos para el desarrollo territorial, experiencias prácticas y la socialización de proyectos piloto en los diferentes países de la Comunidad Andina. Sobre la relación del ordenamiento y la minería, Aspillaga (2006) intenta explicar el fenómeno de las industrias extractivas en el Perú y expone un diagnóstico de la minería en el contexto de un OT, el autor revela la indefinición de las políticas estatales y las normativas en todos los niveles administrativos y sectores, destacando los esfuerzos aislados y la forma desarticulada en que se desarrolla las actividades de planificación y ordenamiento. Por su parte Cortez (2008), en “El Ordenamiento Territorial en Perú y el Ordenamiento Ecológico del Territorio en México”, explica a través de un estudio comparativo entre las experiencias pragmáticas en México y Perú. Actualmente, en el país andino se desarrolla el OT, mientras en México el ordenamiento ecológico del territorio, dos formas de abordar el proceso que persiguen los mismos objetivos. El estudio se centra en la metodología empleada en ambas experiencias y concluye que ambas tienen una crisis debido a la verticalidad política en su aplicación y economicismo en su temática. Novoa (2008) realizó un trabajo de aproximación al “*estado de la cuestión*” del proceso de OT peruano, describiendo varios de sus aspectos. Uno de los mejores recuentos sobre el



proceso de OT es el de Glave (2010), quién realiza un recorrido del proceso de OT y la ZEE, exponiendo las enormes deficiencias que padece el proceso y “que los instrumentos de gestión territorial han mostrado un enorme dinamismo en el Perú desde su introducción formal en el sistema de gestión ambiental el año 1997” (p.162), pero se han encontrado con una serie de dificultades. El autor sugiere que en un entorno de libre mercado que tiene como principal actividad económica la extracción de recursos, es imposible plantear una política de OT cuando estas afectan intereses, requiere plazos, recursos y sobre todo voluntad política, que es precisamente lo que escasea en el país.

Sobre el OT en la gestión de cuencas hidrográficas Chamochumbi (2010) ha realizado un interesante estudio sobre la perspectiva evolutiva de “ordenamiento integral de cuencas” llevada a cabo por la *Tennessee Valley authority* (TVA) en los Estados Unidos. A partir de la lectura de esta experiencia, Chamochumbi plantea esta metodología como una alternativa para la planificación que se están desarrollando en el ámbito andino, aunque como “procesos o experiencias inacabadas”. Vilca (2010) indica, que el desarrollo de las políticas sobre OT es un reto en el Perú, un país de contradicciones que posee una amplia oferta ambiental, su equilibrio es frágil, donde la ocupación es espontánea y de algún modo se articula con el mercado exterior a través de la provisión de materias primas. El estudio es un balance de la experiencia del proceso de OT tomando en cuenta las relaciones interinstitucionales. Sugiere que a los gobiernos subnacionales se transfieren “responsabilidades que no afectan intereses”, mientras que aspectos relevantes como la cuestión territorial se mantienen centralizados y controlados por el poder político nacional, contraviniendo incluso los preceptos de la ley de descentralización, lo que no contribuye a la formación de una estructura institucional de las regiones en la gestión territorial, ni son elementos concertadores ni vertebrados de las políticas públicas. En el estudio comparativo entre Perú y Honduras realizado por Bandeira, Sumpsi y Falconi (2010), evalúan los sistemas nacionales de administración de tierras utilizando indicadores cuantitativos y cualitativos de cada país, con el fin de buscar alternativas que mejoren la estructura administrativa y presupuestal de la gestión y alcanzar un financiamiento público adecuado que fomente el uso productivo y sostenible de la tierra. El estudio sugiere la simplificación del proceso de registro de tierras; la reducción de costos; la mejora de la gestión catastral; la generación de un catastro único en el país o en la región, con registros confiables a través del empleo de tecnologías satelitales para la cobertura catastral universal, actualizada y de bajo coste;

y por último propuestas de inversión con procesos participativos, planificación del uso del suelo controlado por una institución de mayor jerarquía y acceso para el monitoreo ciudadano. En la larga trayectoria científica de Bielza de Ory (2012) encontramos un estudio sobre la organización y el ordenamiento del territorio peruano visto desde Europa, que alcanza interesantes reflexiones. Como refiere el autor, la carta del CEMAT de 1983 ha tenido una enorme influencia en la política de OT peruana, pero también fija su atención en el sistema equilibrado y policéntrico de las ciudades y en una nueva relación campo-ciudad, actualmente, una deficiencia de gran calado en la propuesta peruana. En consiguiente, para asegurar un acceso equivalente a las infraestructuras, el conocimiento y el desarrollo, es importante una gestión inteligente que proteja la naturaleza y el patrimonio cultural, y es importante una zonificación de usos de suelo de carácter homogéneo, donde la “protección armonice y no tiranice el uso productivo” (Bielza de Ory, 2012:84). En la misma perspectiva, sobre la “Ordenación territorial y turismo en Latinoamérica: el caso peruano”, Bielza de Ory y Bohl (2012) señalan que los objetivos y criterios desarrollados en Europa se aplican en Latinoamérica de forma diversa con el fin de “corregir desequilibrios regionales y ordenar usos del suelo” y de “manera creativa dadas las limitaciones y necesidades existentes” (P.63). Desde la perspectiva de los “objetivos de la ordenación territorial y los requerimientos del turismo sostenible”, el estudio se plantea una integración del turismo en el ordenamiento territorial, señala que los conceptos y metodologías del turismo en su “dimensión espacial y actividad a ordenar” no se han iniciado aún en el Perú a pesar de la presión turística sobre algunas zonas del país. La experiencia del país en estos aspectos es reciente, el autor realiza su planteamiento a partir de los ejemplos europeos, en particular de España, donde lleva muchos años trabajando en esta materia. En el ámbito español el OT es trasladable al turismo, este es un aspecto que se ha descuidado en el Perú, y los autores sugieren la importancia de la catalogación y distinción entre zonas consolidadas como Machupicchu, amenazadas por su insostenibilidad, y zonas que requieren promoción de los diferentes recursos que poseen, buscando la implicación de los actores locales en estas tareas.

El trabajo de Arce (2013) sobre el “Ordenamiento Territorial y Cambio Climático. Una Metodología para incorporar Cambio Climático y Gestión del Riesgo de Desastres en procesos de OT”; incorpora a la gestión de riesgos y el cambio climático en los procesos de planificación territorial a nivel de ZEE, englobando varios aspectos como los

alcances de la metodología y conceptos básicos como herramientas para la gestión del riesgo, la adaptación al cambio climático y la planificación territorial. Esta interrelación busca la integralidad de la Gestión del Riesgo, Cambio Climático y ZEE/OT, donde los diversos enfoques, incluidos los biofísicos, se orienten al desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, recuenta las herramientas y métodos que articulan la gestión de riesgo en procesos de planificación territorial y gestión del desarrollo, sugiriendo la importancia de la generación de procesos creativos e innovadores a través del fortalecimiento de la capacidad del recurso humano para que enfrenten los retos de nuestra época. En “Análisis de los instrumentos de política y normativa entorno al ordenamiento territorial nacional y el ordenamiento forestal”, Dancé (2014) analiza el marco político, institucional y normativo del OT, al mismo tiempo de los compromisos asumidos a nivel internacional. El estudio concluye que hay escasos avances en el proceso debido a las limitadas capacidades humanas, institucionales y económicas para aproximarse al desarrollo sostenible. Otro aspecto que trata, es la relación entre el ordenamiento forestal, la ZEE y el OT, señalando que, para el primer caso de carácter ecologista existe poca relación al aspecto urbano, y para el segundo que el proceso hacia el OT se divide en ZEE, EE, DIT y POT, lo que serviría para determinar los lineamientos de una política dirigida al desarrollo sostenible. En la retórica todo es posible, pero en la práctica se ha demostrado su carencia por lentitud y burocratización.

El estudio de Ibérico y Vera (2014) sobre el “Proceso de ordenamiento territorial. Situación actual y recomendaciones”, es un recuento de las responsabilidades en la gestión de la ZEE, que en un principio debía ser aprobado por la PCM, luego pasó a ser parte de las funciones del CONAM y actualmente es competencia del MINAM. Considerando que la ZEE solamente identifica potencialidades del territorio, no tiene carácter vinculante y es solamente indicativa, los autores concluyen que se requiere de normas de mayor rango como una ley para el OT, al mismo tiempo, una dinámica interacción en el proceso entre diferentes sectores de gobierno (central, subnacional y sectorial), también de transparencia y orientación en las metodologías para realizar la ZEE con el objetivo de una adecuada valoración de las alternativas de gestión del territorio. Por su parte, Lazo (2015) describe un diagnóstico desalentador sobre las cuestiones ambientales y territoriales, resaltando la importancia del OT y sus potencialidades, así como la necesidad de planificar ciudades sostenibles para el futuro. Sin embargo, la planificación urbana no está en la agenda del OT, es aquí donde nace el

porvenir infructuoso del planteamiento de la política de OT en el Perú. El autor concluye que en la política de OT no se establecen plazos de ejecución y aprobación ni se definen metas y objetivos en función del tiempo. Resulta interesante y novedosa la reflexión de Bersch (2015), quién sentencia que el OT en Perú “parece muy complicado”. Destacan los esfuerzos en la simplificación de la legislación, sugiere que esta ha fallado y se plantea la siguiente interrogante ¿Quién tiene el poder de hacer cambios para crear una visión común de OT en el Perú? Como primera aproximación por los niveles de gobierno; en segundo término, por los conflictos de intereses que impiden la coherencia en la elaboración del marco normativo y, tercero, plantea la posibilidad de un cambio de paradigma en las políticas de OT y la necesidad de mirar alternativas al modelo actual. (Bersch, 2015) concluye que la perspectiva de un cambio significativo en la política de planificación espacial en el Perú sigue siendo incierta. En cambio, para Córdova, Czerny y Novoa (2016) los procesos de desarrollo se caracterizan por ser un “mosaico territorial polarizado, diversificado y fragmentado”. Afirman que no hay coherencia en los conceptos teóricos y metodológicos, y que estos no superan la dispersión conceptual y el traslape de las acciones, además que no es menos importante la incorporación de la planificación urbana, regional, social y el desarrollo sostenible, aspectos que tampoco están presentes en los planes de ordenamiento. Otro asunto que se señalan es la atemporalidad de los conceptos que se utilizan en el OT, que fueron populares en la década 70 pero que en la actualidad dejaron de tener pertinencia.

**Estudios de alcance Regional.** - Los estudios en ámbitos regionales tratan sobre diferentes aspectos y entre los investigadores destaca Rodríguez (2003), quién realiza un análisis de ordenamiento territorial basado en la zonificación ecológica en la Amazonia peruana, sosteniendo que no existe una política integral sobre OT, que la estructura actual es sectorial, centralista y que las políticas relacionadas con el territorio responden a intereses que no consideran la diversidad biofísica y socioeconómica. El OT se ha sumido en un engorroso proceso de burocratización y entrapamiento que no permite avanzar con celeridad en los procesos de planificación. En otro trabajo sobre cambios en el circuito turístico del sur peruano, estudiados por Bielza de Ory y Bohl (2008) afirman “que la actividad turística puede ser un poderoso factor de transformación territorial, se si considera que los dos sistemas deben ser ordenados con planes que combinen los procesos de ambos”. El estudio es una singular propuesta de planes futuros que

permitirían realizar mejoras en las formulaciones encaminadas al desarrollo turístico y territorial en el sur peruano. Por su parte, Medrano y Bazán (2008), en “Estrategia de comunicación y educación de apoyo a la zonificación económica ecológica para el ordenamiento territorial la región de Cajamarca”, realizan una aproximación hacia el reconocimiento de los espacios territoriales y sus características, buscando determinar cómo están conformados y qué puede realizar como región en cuestiones de avance y desarrollo, el documento plantea aspectos como la comunicación social, los pasos y la metodología, los mecanismos y la correcta aplicación de principios, así como los enfoques y herramientas para tomar conciencia de las limitaciones y potencialidades del territorio, enfocadas a propuestas de desarrollo sobre la base de la participación y el consenso entre los actores.

Para Cruz (2009), el ordenamiento y la demarcación territorial son instrumentos de planificación para el desarrollo sostenible. En su estudio de la región de Ancash, asevera sobre el mal aprovechamiento de recursos naturales que genera desequilibrios territoriales “a favor de la franja costanera y del Callejón de Huaylas, en detrimento del área andina y del valle del Marañón” (p.47). A pesar que existe presión sobre los territorios no se han definido sus límites, imprecisión que dificulta la adecuada gestión de los territorios y al mismo tiempo provoca una serie de conflictos. En consiguiente, como instrumento de planificación el OT podría ayudar a corregir los desequilibrios y fomentar la integración en base a las condiciones geográficas, históricas, socioeconómicas y culturales de los pueblos. El POT es un instrumento guía hacia el desarrollo y no al saneamiento físico legal de los territorios, aspecto que corresponde a la DNDT, queda claro que contribuye al ordenamiento, integración y a la gestión del territorio, pero también se debe tomar en cuenta como prioridad a la demarcación, considerando los aspectos geográficos, históricos, económicos, sociales y culturales del territorio. El autor también sugiere una ordenación a través de cuencas hidrográficas, así como una demarcación establecida por “principios de unidad, contigüidad, continuidad e integración espacial del territorio” (p.52). La Red Muqui (2010), por su parte defiende y promueve el reconocimiento, respeto y ejercicio de los derechos comunales y poblaciones. En esta línea y considerando el OT como un instrumento estratégico para el desarrollo, la Red realizó una cartilla que explica las definiciones, antecedentes, objetivos y los enfoques del OT. En la misma línea trabaja la organización “Amazónicas por la Amazonia” (AMPA), que desde el 2003 se ha ocupado en ejes

estratégicos con enfoque de OT en las regiones de San Martín, Amazonas, Loreto, Cajamarca y La Libertad, centrándose en la conservación del patrimonio natural y cultural, así como en la mejora de la calidad de vida y el desarrollo sostenible de los pueblos de la amazonia y andina. Esta institución ha realizado un documento titulado “Procesos Participativos para Proyectos de Ordenamiento Territorial, Conservación de Bosques y REDD Plus” (AMPA, 2011:105), informe didáctico organizado a partir del planteamiento de preguntas y respuestas que facilitan el entendimiento que permiten “organizar mejor el trabajo, asignar responsabilidades y tiempos. Además, permite ir perfeccionando el producto durante el proceso” (p.101). También debemos mencionar un documento institucional e insoslayable realizado por el GPC (2014), “El Ordenamiento Territorial en el Perú: Avances y retos para las regiones y el país”, que plantea definiciones previas y antecedentes, un marco conceptual sobre el OT, el recorrido normativo y metodológico del instrumento, así como los avances del proceso.

Otro estudio de aproximación es el de Villacorta y Úbeda (2012), quienes analizan el mapa geomorfológico de Lima Metropolitana y sus cuencas hidrográficas como herramienta para la gestión sostenible del territorio. Este estudio exhibe una sinergia importante entre una institución pública, el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET) y una entidad académica como el Grupo de Investigación en Geografía Física de Alta Montaña de la Universidad Complutense de Madrid (GFAM-UCM), logrando elaborar mapas geomorfológicos de la región de Lima Metropolitana y de las cabeceras de las cuencas hidrográficas de Chillón, Lurín y Rímac. Su objetivo fue decodificar el registro de cambios climáticos en las formas del relieve, delimitar reservas hídricas almacenadas en forma de masas de hielo y proyectar para el futuro, identificar geo formas del relieve y peligros geológicos que afectan a la población y diseñar metodologías utilizando sistemas de información geográfica (SIG), para su aplicación en otras regiones del país. El estudio piloto del mapa geomorfológico de Lima Metropolitana ha sido un referente para investigaciones futuras en geomorfología, cambio climático y peligros geológicos. A nivel rural destacan las investigaciones de CooperAcción (2015), que analizan el OT comunal en tres comunidades de la región de San Martín a partir del proyecto “Vigilante Amazónico”, un estudio de aproximación sobre la ZEE, que busca en la memoria colectiva del pueblo las experiencias en la gestión del territorio, con el fin de realizar un mapeo de los usos ancestrales de la cordillera Escalera. Este es uno de los pocos estudios realizados desde el enfoque

intercultural y la sistematización de la experiencia del OT comunal. Una de las propuestas interesantes de este estudio es el “mapeo participativo” que permite identificar la ubicación de los recursos, los derechos colectivos sobre los bienes de las comunidades indígenas y los conflictos existentes. Los mapas son utilizados como instrumentos para la planificación territorial y la gestión de los recursos comunales y naturales, en una interesante propuesta de OT comunal para proyectos sostenibles.

El trabajo de Bernaola (2015) sobre la gobernanza en los procesos de OT en las regiones selváticas de San Martín y Loreto de la Amazonía peruana, examina la participación de los actores estratégicos públicos y privados en su sinergia de generar un modelo alternativo en la gestión regional. En cuanto al OT, la experiencia en la región San Martín es la más avanzada y actualmente se encuentra en proceso de implementación, mientras que, en Loreto, región de mayor extensión territorial, se está formulando la ZEE. El estudio de Glave (2016: 79-80) sobre gestión territorial local e industrias extractivas en Querocoto (Cajamarca) y Challhuahuacho (Apuímac), advierte de los cambios ocurridos desde la década del noventa, cuando se inició “un nuevo ciclo de expansión geográfica y económica extractiva”: 1. Han sido liderados por corporaciones multinacionales para extraer recursos naturales que requieren agua y tierra; 2. Han estado asociados a conflictos socio ambientales con las empresas mineras, ya que estas han operado sin mayor regulación y control, en función de sus intereses particulares y sin impactos positivos sobre la población local; 3. El Estado ha distribuido un canon minero en los distritos y provincias donde se explotan recursos, sin mayor control, y los gobiernos locales no tienen capacidad de gasto frente a las transferencias o se han convertido en administraciones corruptas. Esto ha dado como resultado una crisis de representatividad y se ha convertido en una de las condiciones para la proliferación de conflictos; y 4. Los gobiernos regionales y locales han iniciado un debate técnico sobre los proyectos de fortalecimiento de las capacidades del OT a través del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

**Estudios de alcance Local.** - Entre las investigaciones a nivel local, destaca Rodríguez (1993), quién estudió la participación de la población en el inventario de tierras como base para el OT de las comunidades de la Amazonia peruana. Esta experiencia fue desarrollada en el proyecto Caspi en Selva Baja, permitiendo realizar un inventario de suelos, vegetación y del uso actual de las tierras, considerando los conocimientos de las

poblaciones originarias y la participación activa de las mismas. El estudio concluye que, como bandera económica del país, el desarrollismo es un proceso depredador de los recursos naturales, insostenible en el tiempo, que si bien salva de un apuro económico al país, al mismo tiempo condena a un futuro poco esperanzador. Por su parte, Cruz (2006) ha realizado una tesis sobre el OT como instrumento de desarrollo del turismo sostenible en la cuenca del río Negro Olleros (Huaraz). Este, es un estudio de aproximación al OT de una cuenca en el que se analizan sus virtudes como instrumento para la planificación de la actividad turística en la zona. La deficiente articulación de las políticas de ordenación y planificación en el Perú, es uno de los problemas más complicados de superar en los distintos sectores y niveles.

Otras instituciones regionales han emprendido algunos proyectos locales, como el IMA (2007) y su propuesta de ordenamiento de la sub cuenca Pitumarca-Checacupe en la que realizan un análisis FODA y un planteamiento de soluciones en el escenario del modelo territorial actual a partir de la visión de desarrollo aspirada por la población, construyendo escenarios prospectivos, un plan de usos del suelo y la gestión política del OT. En la misma línea de trabajo, en la región del Cusco hubo otras experiencias relacionadas con el OT, destacando el trabajo interinstitucional sistematizado por Lange y Romero (2008) sobre el componente de la gestión de riesgos para el OT en la provincia de Calca de la región Cusco. Este puede considerarse un proyecto piloto cuyo objetivo era reducir la vulnerabilidad y exposición a peligros naturales y antrópicos a través del fortalecimiento de las capacidades y la incorporación de la gestión de riesgos en los procesos de planificación y el planteamiento del desarrollo territorial. Otro estudio en ejecución es la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial a nivel de organizaciones locales en la micro cuenca Shitamalca, en el distrito Pedro Gálvez de la provincia de San Marcos en la región de Cajamarca (BioAndes, 2008), que destaca por el trabajo colaborativo entre un distrito y el programa BioAndes, realizando una serie de actividades de planificación para el desarrollo con la participación activa de los campesinos. También destaca el caso de Niepos estudiado por Mesclier y Chaléard (2009), que analizan la concentración de población en ciudades y su relevancia como mercado para los productos del entorno rural. Este fenómeno genera una alta demanda de producción de alimentos, pero las tierras tienen límites y las políticas territoriales son fundamentales para regular la producción. En consiguiente, la zonificación es una herramienta creada por la FAO para orientar al reconocimiento de las potencialidades y



limitaciones de los territorios y proyectar sobre la base de este resultado cualquier tipo de actividad en el territorio.

De acuerdo al plan de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano, planteado por UNICAM, (Alfaro, 2006:2) sostiene que en el “país no ha existido ni existe un plan, política o estrategia concertada de ordenamiento del territorio a nivel nacional, como contrapartida consistente al desarrollo económico y social del mismo, elaborado de manera que permita su implementación efectiva dentro de una adecuada coordinación intersectorial e interregional”. En efecto, la desarticulación de las acciones ha sido un elemento recurrente en todos los emprendimientos de procesos de OT en el Perú, debido en gran parte al centralismo. Los gobiernos regionales y locales reciben normas que muchas veces son ajenas a su realidad y el OT en estos territorios donde se llevan a cabo grandes inversiones sigue siendo ambiguo, con escasa presencia del Estado y a merced de los inversores que realizan gestiones territoriales de acuerdo a sus intereses. Como demuestra Moschella (2012) en un estudio de la presión urbanística sobre los escasos humedales costeros existentes, como Ventanilla y Puerto Viejo que son ecosistemas importantes para el entorno desértico de Lima, demuestra que en la misma ciudad capital los problemas tampoco están resueltos pese a la cercanía de los entes decisoras en esta materia. El estudio identificó los impactos sobre los humedales y la disminución de los cuerpos de agua y poblaciones de flora y fauna, amenazados por la presión urbanística. En cuanto al OT se aprecian debilidades institucionales de los gobiernos locales para afrontar el problema, lo que se ve agravado por el escaso desarrollo de instrumentos, sin que se observen avances en la gestión intersectorial y participativa para la reubicación de la población y la recuperación de las áreas afectadas por la urbanización; en conclusión, el instrumento del OT es incapaz de superar el desafío. Otro estudio a nivel local también plantea la gestión de los recursos naturales y culturales en el Santuario Histórico Bosque de Pomac de la región Lambayeque y el desarrollo de una estructura metodológica para validar un sistema de indicadores “en clave de ordenamiento territorial” en esta unidad de protección de alta prioridad (Arias-Salcedo, 2013). El estudio analiza indicadores y describe la metodología a partir de la cual obtiene una serie de mapas de amplia utilidad para casos similares.

En la amazonia peruana se han realizado diversas acciones de OT. Alarco (2014) explica la experiencia del proceso de OT en la provincia de Tocache-San Martín, un

interesante estudio enfocado en los aspectos inclusivos y la participación activa de la población, que contó con la colaboración del Programa de Desarrollo Alternativo Tocache Uchiza (PRODATU). La metodología empleada consistió en talleres participativos en diferentes distritos y centros poblados con la intervención de los diferentes actores del territorio, en los que se utilizó el diagnóstico FODA para que los mismos participantes identificasen sus elementos. En el marco de la metodología también se incluyeron mapas de riesgos que identifican peligros naturales y antrópicos, elaborados conjuntamente entre la comisión técnica y la población, y luego se propuso validar los resultados en miras de la planificación de la provincia. En sus conclusiones se recogen reflexiones en torno a la sostenibilidad del plan y al mismo tiempo sugiere que el proceso pasa por el empoderamiento y el compromiso para llegar a solucionar los problemas que presentan las jurisdicciones, reconociendo las fortalezas y limitaciones de sus territorios.

La mirada sobre el OT desde lo local hacia lo nacional de Chirinos, Passuni y Rischmüller (2015), es uno de los mejores balances sobre el OT y en particular del proceso de ZEE en el Perú. El estudio analiza en detalle los pormenores de la política de ordenamiento a nivel de los gobiernos subnacionales, recogiendo experiencias de iniciativas donde las autoridades locales se interesaron en la implementación del OT-ZEE. El estudio muestra que hay una necesidad de debatir entre el Estado y la sociedad civil sobre la importancia de una ley de OT, agrupando las diferentes normas que se encuentran dispersas sectorialmente, que actualmente no tienen efectos positivos a la hora de su aplicación. Otras conclusiones giran en torno al consenso de instrumentos para la elaboración e implementación de la política de OT en los diferentes niveles de gobiernos, dejando presente que es necesaria la discusión sobre la articulación de los instrumentos a partir de consensos y objetivos nacionales. Después del balance de los estudios y avances académicos desarrollado en el Perú surge como interrogante ¿por qué plantearse esta tesis? y la respuesta está, en que se busca una aproximación más precisa sobre los aspectos relacionados a la política estatal de OT. Las referencias bibliográficas sugieren que existen estudios sobre el OT en el Perú, sin embargo, corresponden a experiencias puntuales de carácter local, hasta la actualidad no se han realizado trabajos que hagan un balance del proceso en lo normativo, instrumental, conceptual, ni de la implicancia de las diversas instituciones del Estado peruano. Es por

ello, el interés de esta tesis, es la caracterización de la situación actual de la política de OT en el Perú y sus tendencias a futuro.

## **6.2.- Influencia Internacional en la Política de Ordenamiento Territorial**

Como se ha manifestado en el capítulo sobre la planificación, que el Perú ha recibido una serie de influencias en las políticas públicas y la mayoría de estas remitan al espacio europeo, norteamericano y Suramérica. Al respecto del ámbito europeo, Zoido (1998), explica que el OT es una política de “desigual implantación y una práctica poca homogénea”, es decir, desde su concepción los modelos son diferentes entre sí. En la Unión Europea, la política de ordenación del territorio no tuvo preponderancia, por lo menos, hasta la aprobación de la carta de ordenación del territorio (1983) y la Estrategia Territorial Europea (ETE) en 1999. Lo que sí, destacan las políticas basadas en la planificación física del modelo alemán y otros países, así como las políticas de planificación encaminadas a la economía en Francia y el Reino Unido. Lo mismo en Latinoamérica el OT tiene un corto recorrido (Massiris 2002) que se remonta a los inicios de la década ochenta. Desde sus inicios se ha concebido de forma diversa, sin homogeneidad conceptual, normativa, ni instrumental, asociándose a políticas ambientales, urbanísticas, de desarrollo económico regional y de descentralización. Otra cuestión es la adopción de los conceptos originados en los ámbitos citados y que se han tomado como soporte en la elaboración de las normas e instrumentos, pero sin tener en cuenta la diversidad de la realidad peruana. Sin embargo, el país ha mantenido una serie de relaciones de cooperación con países europeos a través de las organizaciones no gubernamentales, destacan experiencias como la (GTZ), de Alemania, (COSUDE) Suiza, Francia (AMSAT) y España (AECID) con distintos aportes conceptuales que se han incorporado en el ámbito peruano en el cuerpo normativo e instrumental. Con España existe una relación con Perú, que ha permitido el establecimiento de acciones de cooperación en diferentes aspectos como la cultura, la economía a nivel de inversiones, y las relaciones institucionales por medio del intercambio de experiencias en torno a las políticas públicas como ejemplifica el apoyo financiero del programa “Entre Pueblos” del Gobierno Vasco y la Diputación de Burgos. La otra vía de influencia que llegó al contexto peruano, es a través de expertos en la materia (Gómez Orea, Bielza de Ory y otros) que han sido invitados por entidades del Estado y por los medios académicos. Sin embargo, cabe advertir que la experiencia española en torno a la ordenación del territorio tampoco ha avanzado tanto como en otros países europeos, debido a la

regulación reciente, posterior a la Constitución de 1978, otorgándole la “asignación de competencias a las Comunidades Autónomas (CCAA) que dio un giro a una política siempre más teórica que práctica” (Elorrieta, 2013). En consiguiente, presenta una debilidad, donde el propio Estado español no posee un modelo OT, sino varios modelos de ordenamiento territorial que desarrollan cada una de las autonomías.

### **6.2.1.- Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT)**

Las experiencias de ordenación europeas no tardaron en aplicarse también en los países latinoamericanos a través de la cooperación internacional. La carta de la ordenación del territorio de la CEMAT que surgió en la década del 50 en Francia y se desarrolló como el “*amadument plannifare*” (ordenación del territorio). El concepto se difundió rápidamente a los países europeos, contribuyendo al fortalecimiento de los instrumentos de la comunidad. Las actividades del Consejo de Europa relativas a la planificación territorial empezaron en 1970 en la primera Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT) celebrada en Bonn. La CEMAT se ha consolidado desde entonces como el foro de encuentro y discusión sobre el desarrollo territorial del continente europeo. Estas dinámicas europeas relacionadas a la gestión del territorio, han tenido una gran influencia y sus instrumentos como directrices se pueden advertir en la mayoría de los documentos oficiales del entorno peruano, especialmente en lo que hace referencia a los factores más importantes definidos por el documento: ecológico, económico y social.

### **6.2.2.- Comunidad Andina de Naciones - CAN.**

Es una organización subregional con personalidad jurídica internacional, constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y compuesta por órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI) que gestiona un programa denominado “*BioCAN*”, que considera prioritaria la “planificación y ordenamiento del territorio como procesos fundamentales para la gestión de la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad” (BioCAN, 2012:4). La Comunidad también destaca por impulsar otras iniciativas en el ámbito andino peruano, como el análisis de las dinámicas de cambio de cobertura de la tierra en las comunidades con el objetivo de “fortalecer la gestión ambiental en el Perú a partir de la generación de información que apoye a la toma de decisiones orientadas a la planificación y ordenamiento del territorio” (MINAM, 2016:255). El ordenamiento territorial ha sido el concepto más utilizado en los

proyectos comunitarios, en los que también se han desarrollado discusiones y trabajos conducentes a la unificación de criterios, compartiéndose las experiencias obtenidas de la implementación de diferentes planes de ordenamiento territorial. La influencia de la Comunidad ha sido importante y se firmó un convenio con el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) para fortalecer la gestión de información ambiental en la Amazonía Peruana y para compartir información ambiental y geográfica para el proceso de ordenamiento territorial y el fortalecimiento de las infraestructuras tecnológicas relacionadas con los procesos de planificación y gestión sostenible del territorio (BioCAN, 2012:8). A pesar de los esfuerzos que se realizan desde la CAN, en palabras de Asencio y Bruer (2010:104), “el panorama no es del todo alentador, puesto que las políticas y las estrategias de uso y ocupación del territorio no son comunes y ello representa un desafío entre los estados de la región”, aunque los informes y documentos de la Comunidad suelen decir lo contrario.

### **6.2.3.- Convenio Euro Ecotrade - MINAM.**

Los países europeos han contribuido a la generación y fortalecimiento de políticas públicas diversas en Latinoamérica, destacando los esfuerzos encauzados hacia el desarrollo y la planificación territorial. El 28 de noviembre de 2012 la Unión Europea firmó con el Estado peruano un convenio de apoyo presupuestario denominado “Euro EcoTrade”, por el cual durante cuatro años se comprometía a contribuir en la promoción de una política de exportación de productos ecológicos peruanos. El Estado peruano encargó inicialmente esta tarea a la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (Promperu), perteneciente al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), pero finalmente fue el Ministerio del Ambiente (MINAM) quién suscribió el convenio de apoyo presupuestario al programa “Gestión Sostenible de los Recursos Naturales y Diversidad Biológica” (MINAM, 2016:127). La cooperación es la más reciente y quizá el último del proceso, que fue ampliamente publicitada por MINAM. Esta firma de convenio de apoyo presupuestario para el periodo (2012-2015) consistió en el apoyo a la Política de Promoción de las Exportaciones de Productos Ecológicas EUROECOTRADE (DCI-ALA/2012/023-475), entre UE y el Gobierno del Perú con el objetivo de apoyar “técnico y financiero” al país en la promoción de exportaciones ecológicas en cinco regiones: Madre de Dios, Puno, Cusco, Arequipa y Piura; más trece provincias en los ámbitos priorizados. Este apoyo giraba en torno a dos aspectos fundamentales: la eliminación de barreras a la exportación peruana de

productos ecológicos y el fortalecimiento de capacidades nacionales para hacer efectivas las medidas de cuidado ambiental y garantizar la sostenibilidad de la producción ecológica, para su ejecución, un financiamiento de 13 millones, distribuidos en 11.5 millones apoyo presupuestas transferido al MEF (órgano ejecutor) y 1.5 millones ayuda complementaria, basado en asistencia técnica, comunicación y visibilidad en un calendario establecido por la propia UE y de acuerdo al periodo de evaluaciones, como exigencia en contrapartida, el Estado peruano debía cumplir una serie objetivos conforme a los acuerdos estipulados en el convenio, sin embargo, el Perú sólo ha cumplido emprendiendo políticas en el terreno de lo indicativo y no concretó otras exigencias que se había comprometido.

#### **6.2.4.- La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).**

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, agrupa a los 34 países más importantes del orbe y su “misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo, ofreciendo un foro en el cual los gobiernos puedan trabajar de manera conjunta, compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes” (MINAM, 2016:199). Entre la OCDE y el Perú se firmó un acuerdo para el “Programa País”, el 8 de diciembre de 2014 en Veracruz-México, que entró en vigencia el 13 de febrero del año siguiente a través del D.S. N°004-2015-RE. Los objetivos de este programa se enmarcan en la mejora de la calidad de las políticas públicas y los servicios que el Estado peruano brinda a sus ciudadanos en las áreas de descentralización, gobernanza, anticorrupción, salud, educación, trabajo, manejo del ambiente, competencias, inversiones, políticas fiscales y tributarias. El “Programa País” busca mejorar los resultados en materia ambiental trabajando en varias áreas, entre las que destacan la gobernanza territorial y las definiciones y estadísticas territoriales. Según el MINAM (2016:202) es “importante reconocer que la información generada como parte del proceso de ordenamiento constituye un insumo fundamental para impulsar el desarrollo territorial regional, tal como lo vienen considerando ya los Gobiernos Regionales”. Se reconoce que existe la necesidad de información, pero no se ha logrado concretar la recopilación sistemática de esta para los propósitos que se persiguen.

### **6.3.- La evolución de la Legislación en Ordenamiento Territorial.**

De la sistematización cronológica de la normativa peruana, se desprende que existe un gran número de instrumentos legales relacionados con el OT. Es evidente la preeminencia del enfoque sectorial en esta materia y las normas aprobadas reflejan esta característica; cada sector implementa sus normas y las aplica en los diferentes niveles de la administración pública. Campana (2014) sostiene que el inicio del siglo XXI se ha caracterizado por la “producción normativa desordenada y dispersa”, al mismo tiempo, por la proliferación de instrumentos de gestión territorial en los diferentes sectores y niveles. Con la creación del Ministerio del Ambiente se esperaba una mejor gestión del proceso de OT, sin embargo, la situación no ha cambiado, por el contrario, se ha fortalecido el centralismo y la dispersión normativa sigue siendo el común denominador de la realidad. Las funciones del proceso de OT continúan distribuidas en diferentes sectores y niveles de gobierno como evidentes indicadores de ineficacia e ineficiencia por la duplicidad o superposición de competencias.

En el Perú, los instrumentos de OT se han diseñado para ser aplicados de forma vertical en distintos ámbitos administrativos: regiones, provincias, distritos, comunidades, centros poblados o áreas políticamente prioritarias. Por consiguiente, cada proyecto de OT presupone el área donde regirá el plan, aspecto que resulta incongruente porque los ámbitos administrativos no están adecuadamente definidos, en la mayoría de los casos se mantiene pendientes de resolución y presentan graves conflictos territoriales. Por lo tanto, como parte del proceso es importante considerar la definición de los límites que contribuirán a la adecuada gestión del territorio y para no duplicar acciones administrativas estatales. Esta definición no implica el aislamiento de los ámbitos, aunque cueste entender a los gobiernos regionales y locales, sin que, por el contrario, para conseguir el conocimiento del espacio y la metodología geográfica es imprescindible rebasar el ámbito estricto del plan o los límites político-administrativos, característica denominada “marco de coherencia del plan”, y así no cometer el grave error de considerar el territorio o ámbito a ordenar como un enclave o espacio aislado (Zoido, 1998).

Las normas legales e instrumentos relacionados al OT han sido ordenadas cronológicamente con su respectivo concepto en el Cuadro N° 15. Del análisis correspondiente se desprende una explicación sobre los períodos de gobierno en los

cuales se aprobaron las diferentes normas. La primera característica es la variación conceptual de un mismo proceso, tanto en el contenido de las leyes como de los instrumentos que utilizan conceptos distintos para un mismo objetivo: organización territorial, ordenamiento ambiental, ordenamiento ambiental territorial, ordenamiento territorial. Algunos sectores también los denominan de acuerdo a su actividad: ordenamiento pesquero, ordenamiento de cuenca hidrográfica u ordenamiento ecológico. Es irónico contemplar el cuadro del proceso normativo del OT en el Perú como una evolución del desorden, lo que lleva a cuestionarnos si el Estado peruano sería capaz de ordenar un territorio complejo si claramente ha sido incapaz de organizar su propia normativa, por definición compleja y dinámica, que lejos de contribuir limita el desarrollo del POT. Como manifiesta GPC (2015), “existe desarticulación política y normativa” y el peor ejemplo de ello es el gobierno nacional y sus sectores, que tampoco consideran las condiciones regionales y locales, produciendo normas puestas hacia la permisividad y el desarrollismo sin contenido ni objetivo concreto, que no se ajustan a la realidad del país como reflejan los conflictos sociales, económicos, sectoriales y ambientales. Sotomayor (2017:18) señala que el problema deviene de la “falta de una ley de OT que haga las veces de una columna vertebral, existe un sistema jurídico particularmente desordenado”, esta situación que básicamente se debe a la falta de voluntad política de los regímenes de turno y al desconocimiento sobre el tema. Campana (2014) deduce que el Estado peruano, en lugar de contribuir, se empeña y pretende “frenar definitivamente el avance de los procesos OT”. Esta situación se adscribe en el marco de la toma de medidas de flexibilización de las normas ambientales y sociales para promover la inversión privada en el país, que tiene como consecuencia la utilización de los medios burocráticos estatales para colocar al proceso de OT en el limbo normativo e institucional. Postigo (2017) menciona que la preocupación del sector empresarial, a través de su agrupación CONFIEP, ha logrado frenar el avance de la zonificación en el Perú, hace que el Estado apruebe nuevos decretos en relación al ordenamiento que dejan en el olvido todo lo avanzado. Estos logros no son el resultado de una lucha frontal y abierta del gremio empresarial, sino un sigiloso mecanismo en el que a través de los ministerios el Estado facilita la aprobación de normas para ayudar a los interesados y entrapar a los beneficiarios. En esto intervienen muchos factores: los lobbys, las puertas giratorias para burócratas de decisión estratégica y las presiones del gremio empresarial al gobierno. A continuación, se establecen períodos de análisis para el recorrido normativo y conceptual del sinuoso proceso de OT en el Perú.



Cuadro 15. Normas legales e instrumentos vinculados al OT y su evolución conceptual

AÑO	Nº LEY	CONCEPTOS
1985	D.S. Nº007-85-VC	Acondicionamiento territorial
1987	Ley Nº24656 - Ley General de Comunidades Campesinas.	
1991	Decreto Legislativo Nº757 - Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada.	
1993	Carta Magna. Constitución Política del Perú.	Organización territorial
1994	Ley Nº26410 - Ley del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM).	Ordenamiento ambiental
1997	Ley Nº26821 - Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.	Ordenamiento territorial
	Ley Nº26839 - Ley Orgánica sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica.	Ordenamiento ambiental territorial
	Ley Nº26878 - Ley General de Habitaciones Urbanas.	Planificación urbana
2000	Ley Nº27308 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre.	Ordenamiento forestal
	D.S. Nº004-2000-ED - Reglamento de Calificación de Zonas Arqueológicas Ocupadas por Asentamientos Humanos.	
2001	D.S. Nº022-2001-PCM - Reglamento de Organización y Funciones del CONAM.	Ordenamiento ambiental
	D.S. Nº045-2001-PCM - Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental.	Ordenamiento territorial ambiental Ordenamiento pesquero
	D.S. 068-2001-PCM - Reglamento de la Ley Nº26839 - Reglamento de la Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica.	Ordenamiento ambiental Ordenamiento cuencas hidrográficas
2001	D.S. Nº102-2001-PCM - Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica (ATM).	Ordenamiento ambiental Ordenamiento territorial
2002	Acuerdo Nacional Política Nº34	Ordenamiento territorial
	Ley Nº27783 - Ley de Bases de Descentralización.	Ordenamiento territorial
	Ley Nº27860 - Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización.	Acondicionamiento territorial
2003	Ley Nº27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.	Ordenamiento territorial
	Ley Nº27972 - Ley Orgánica de Municipalidades.	Ordenamiento territorial
2004	Ley Nº28245 - Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.	Ordenamiento territorial ambiental
	D.S. Nº087-2004-PCM - Reglamento de ZEE.	Ordenamiento territorial
	Ley Nº28183 - Ley Marco de Desarrollo de Parques Industriales.	Ordenamiento territorial
2005	Ley Nº28611 - Ley General del Ambiente.	Ordenamiento territorial ambiental Ordenamiento ambiental del territorio
	D.S. Nº008-2005-PCM - Reglamento Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.	Ordenamiento ambiental Ordenamiento territorial ambiental
2006	D.C.D. Nº010-2006-CONAM-CD - Directiva Guía Metodológica de la ZEE.	Ordenamiento territorial ambiental Ordenamiento territorial Ordenamiento ambiental territorial
	O.R. Nº012-2006-GRSM-CR - Zonificación Ecológica y Económica en el Ámbito de la Región de San Martín a Nivel Macro a Escala 1/250 000.	Ordenamiento territorial
	R. DE S. DE D. Nº018-2007-PCM-SD. - Certifican que diversos Gobiernos Regionales han cumplido los requisitos específicos mínimos para la transferencia de funciones	Ordenamiento territorial

	sectoriales en materia pesquera, industria, turismo, artesanía, trabajo, promoción del empleo, pequeña y microempresa, ambiental, ordenamiento territorial y defensa civil.	
2007	D.S. N°088-2007-PCM - Modifica la conformación y amplía las funciones del Comité Técnico Consultivo relacionado con la ZEE y el OT.	Ordenamiento territorial
	R. DE S. DE D. N°009-2008-PCM-SD - Acreditan a diversos Gobiernos Regionales para la transferencia de funciones sectoriales en materia de transportes, agraria, telecomunicaciones, población, desarrollo social e igualdad de oportunidades, ambiental y el OT.	Ordenamiento territorial
	R. de S. de D. N°018-2008-PCM-SD - Acreditan a diversos Ministerios y Gobiernos Regionales para la transferencia de funciones sectoriales en materia de telecomunicaciones, transportes, vivienda y saneamiento, administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado, ambiental y el OT.	Ordenamiento territorial
	Ley N°29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.	
2008	D.L. N°1013 - Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.	Ordenamiento territorial
	D.S. N°007-2008-MINAM - Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.	Ordenamiento territorial
2009	D.S. N°012-2009-MINAM - Política Nacional del Ambiente.	Ordenamiento territorial
2010	R.M. N°026-2010-MINAM - Lineamientos de Política para el OT.	Ordenamiento territorial
2011	R.V. N°005-2011-VMDERN-MINAM - Declaran viable el proceso de Macro Zonificación Económica Ecológica (ZEE) del Departamento de Cajamarca, a efectos de iniciar su POT.	Ordenamiento territorial
	D.S. N°048-2011-PCM - Reglamento de la referida Ley.	Planificación de ordenamiento territorial
2013	R.M. N°135-2013-MINAM - Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el OT.	Ordenamiento territorial
	R.D. N°007-2013-EF7-63.01 - Lineamientos para la Formulación de Proyectos de Inversión Pública en Materia de OT.	Ordenamiento territorial
2014	Ley N°30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.	Ordenamiento territorial
2015	R.M. N°056-2015-MINAM - Contenido mínimo de las disposiciones internas que regulan las Comisiones Técnicas de ZEE en el ámbito regional o local.	Ordenamiento territorial
	R.M. N°087-2015-MINAM - Establecen disposiciones respecto a Comisión Técnica de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios del OT.	Ordenamiento territorial
	R.M. N°136-2015-MINAM - Procedimiento Técnico y Metodológico para la Elaboración del Estudio Especializado de Normativa y Políticas con Incidencia Territorial.	Ordenamiento territorial
	R.M. N°159-2015-MINAM - Procedimiento Técnico y Metodológico para la Elaboración del Estudio Especializado de Análisis de Capacidad Institucional.	Ordenamiento territorial
	R.M. N°189-2015-MINAM - Lineamientos para el Manejo Integrado de las Zonas Marino Costeras.	Ordenamiento territorial
	R.M. N°311-2015-MINAM - Procedimiento Técnico y Metodológico para la Elaboración del Estudio Especializado de Servicios Ecosistémicos para el OT.	Ordenamiento territorial
2016	R.M. N°008-2016-MINAM - Procedimiento Técnico y Metodológico para la Elaboración del Estudio Especializado de Evaluación de Riesgos de Desastres y Vulnerabilidad al	Ordenamiento territorial

	Cambio Climático.	
	R.M. N°81-2016-MINAM - Procedimiento Técnico y Metodológico para la Elaboración de un Estudio Especializado de Análisis de los Cambios de la Cobertura y el Uso de la Tierra.	Ordenamiento territorial
	R.M. N°098-2016-MINAM - Lineamientos Estratégicos y Disposiciones Complementarias para la Conducción del proceso de OT.	Ordenamiento territorial
	R.M. N°173-2016-MINAM - Aprueban las Pautas Generales para la elaboración del POT.	Ordenamiento territorial
	R.M. N°264-2016-PCM - Declaran concluido el proceso de efectivización de la transferencia de funciones sectoriales en materia ambiental y de OT, a los Gobiernos Regionales del Callao, Huánuco, Arequipa y Lima.	Ordenamiento territorial
	R.D. N°006-2016-EF/63.01 - Lineamiento para la formulación de proyectos de inversión pública para el desarrollo de capacidades en materia de gestión territorial.	Ordenamiento territorial
2017	D.S. N°002-2017-MINAM - Reglamento de organización y función (ROF) del Ministerio del Ambiente.	Ordenamiento territorial ambiental

Fuente: elaboración propia a partir de MINAM (2016:226-241).

### 6.3.1.- Período de “Ajuste económico radical y privatización” (1990-2000).

Como afirman Chiarella y Yakabi (2016) con respecto a la política de OT, “fueron varios los procesos que trajeron el tema al Perú, enfatizando aspectos vinculados a los desequilibrios territoriales y a la desorganización en los usos de suelo” (p.142). Llegó al Perú entre finales de la década del 80 e inicios de los 90, no se fortaleció hasta el segundo periodo de la dictadura de Fujimori, cuando el sistema de planificación fue “disuelta” por el gobierno y comenzó a promoverse la aprobación de normas e instrumentos en torno a la economía del mercado. Entre estas se encuentra la “Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada” (D.L. N°757, 1991), que establece tres aspectos: la consolidación de las reformas estructurales de la economía, la eliminación de todas las trabas legales y administrativas para el desarrollo de actividades económicas y la seguridad jurídica para los inversionistas junto al incentivo del modelo de desarrollo capitalista. En teoría sostenía que se debía armonizar la inversión con la conservación del medio ambiente, pero el resultado fue exactamente lo contrario. Después de la disolución del Congreso Nacional el 5 de abril de 1992, se convocó una elección constituyente para elaborar una nueva Constitución Política del Perú, aprobándose por medio de un referéndum una Carta Magna de corte liberal dispuesta al mercado. En 1992 se aprobó la Ley Orgánica N° 25556, cuyo artículo 9° asignaba funciones al Ministerio de la Presidencia vía Viceministerio de Desarrollo, para el establecimiento del desarrollo regional y local, la promoción y ejecución de estudios para el planeamiento físico y para proyectos integrales de carácter

multisectorial, del ámbito público y privado, y para la supervisión y ejecución de proyectos especiales; de este proceso no se conocen resultados.

El ordenamiento nació como influjo de la cumbre de Rio-92, en su acepción ambiental. La primera vez que se mencionó el ordenamiento en una normativa, fue en la “Ley del Consejo del Ambiente (CONAM)” (Ley N° 26410, 1994) cuyo artículo 3° literal (C) propone como objetivos del CONAM el establecimiento de los “criterios y patrones generales de ordenamiento y calidad ambiental, así como coordinar con los sectores, la fijación de los límites permisibles para la protección ambiental”. En el artículo 4° se define que la función del CONAM es “establecer la política, criterios y procedimientos para el Ordenamiento Ambiental”. La Constitución Política del Perú aprobada en 1993 y vigente hasta la actualidad, no es explícita en lo que respecta al OT, sino que sus alcances constitucionales giran en torno a los principios de la organización del territorio y su acondicionamiento.

En el segundo período de gobierno de Fujimori (1995-2000) se aprobaron una serie de normas, la gran mayoría en el año 1997. La “Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales” (Ley N° 26821, 1997), en el artículo 11° indica 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”. Esta ley marcó el punto de partida para el proceso de ZEE y de OT en el Perú. La “Ley Orgánica sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica” (Ley N° 26839, 1997), en el artículo 5° y haciendo referencia al artículo 68° de la “Constitución Política del Perú”, indica que el Estado promueve, “la incorporación de criterios ecológicos para la conservación de la diversidad biológica en los procesos de ordenamiento ambiental y territorial”. Respecto a los recursos naturales se aprobó la “Ley de Áreas Naturales Protegidas” (Ley N° 26834, 1997), que no precisa el ordenamiento, utiliza el concepto de zonificación como criterio para la gestión de recursos, por lo que la relación con el ordenamiento resulta intrínseca por medio de la zonificación y dado el criterio ecológico mantenido por el proceso. Relacionada con el

entorno urbano se aprobó la “Ley General de Habitaciones Urbanas” (Ley N°26878, 1997), que en el artículo 2° indica que “compete a las Municipalidades Provinciales la aprobación de los planes de desarrollo local que son: el Plan Integral de Desarrollo Provincial, el de Acondicionamiento Territorial y el Plan Urbano, que a su vez comprende: el Plan de Desarrollo Metropolitano, el Plan Director, el Plan de Ordenamiento y el Plan de Expansión Urbana. Asimismo, corresponde a las municipalidades provinciales desarrollar el Sistema Vial en el ámbito de su circunscripción territorial”. La referencia al ordenamiento se relaciona con la planificación urbana y no con la propuesta de la planificación física a la que se orientaban las leyes anteriores.

En las postrimerías del gobierno de Fujimori se aprobaron otras normas como la “Ley Forestal y de Fauna Silvestre” (Ley N° 27308, 2000) que en el artículo 4° se refiere al “Plan Nacional de Desarrollo Forestal” aprobado por el Ministerio de Agricultura, estableciendo las prioridades, programas operativos y proyectos a ser implementados. Destacan también otros planes como el “Plan Nacional de Prevención y Control de la Deforestación”, el “Plan Nacional de Reforestación”, el “Sistema Nacional de Prevención y Control de Incendios Forestales y el “Ordenamiento del Uso de la Tierra” propuesto por el INRENA y el sector privado como aspectos complementarios para la gestión de los recursos naturales. Este último se refiere en su Artículo 8° al “ordenamiento de la superficie forestal del país, dentro del Patrimonio Forestal Nacional” incidiendo en la aplicación del ordenamiento forestal” que difiere a otros planteamientos.

### **6.3.2.- Período de “Transición” (2000-2001).**

Una vez que el Congreso de la República destituyese a Fujimori por incapacidad moral<sup>5</sup>, nombró como Presidente del Perú a Valentín Paniagua, quién durante el periodo de la transición aprobó importantes normas que contribuyeron al proceso de OT. La primera de ellas fue el “Reglamento de Organización y Funciones del CONAM”, que en su artículo 1° indicaba que el objetivo del Consejo era “fortalecer el carácter transectorial de la gestión ambiental peruana, a fin de asegurar el ejercicio de las funciones públicas de forma coordinada y sistémica y no origine superposición de

---

<sup>5</sup> Esta destitución se concretó luego que Fujimori presentase su renuncia al cargo presidencial vía fax desde Japón.

competencias, duplicidad de acciones, vacíos ni conflictos”. En el artículo 3° señala que “El CONAM tiene como misión institucional promover el desarrollo sostenible propiciando un equilibrio entre el crecimiento económico, la protección del ambiente y el bienestar social” y en el 5° que “El CONAM tiene por finalidad planificar, promover, coordinar, controlar y velar por el ambiente y el Patrimonio Natural, dentro del marco de la promoción y respeto del derecho constitucional de habitar en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida” (D.S. N° 022-PCM, 2001). Todas estas afirmaciones forman parte de los contenidos retóricos de la normativa peruana y ninguno de estos preceptos se cumple.

La “Ley del Consejo Nacional del Ambiente” (Ley N° 26410) se aprobó en 1994, pero esta reglamentación tuvo que esperar cerca de una década para que la entidad responsable de la política nacional ambiental hiciese efectivos sus contenidos. En esta ley se asignaron atribuciones al CONAM en materias como: impacto ambiental, manejo de residuos sólidos y coordinación intersectorial para la diversidad biológica. Dada la naturaleza del CONAM, los conceptos que se vierten en este reglamento se enmarcan principalmente el terreno del ordenamiento ambiental (OA). El artículo 12° “establece el Plan Nacional de Acción Ambiental”, mientras que el artículo 4° letra (C) indica que “la Ley sustenta la Agenda Ambiental Nacional, las Agendas Ambientales Regionales y el Plan Nacional de Ordenamiento Ambiental”. En el artículo 21° se establecen los “criterios, pautas y directrices para el Ordenamiento Ambiental”, es decir las competencias sectoriales y políticas correspondientes. El artículo 22° precisa sobre el OA, que tiene por objeto “orientar y establecer las condiciones del uso del espacio y de sus componentes, que se realice de acuerdo con sus características ambientales, económicas, culturales y sociales con el fin de obtener su máximo aprovechamiento sin comprometer su calidad y sostenibilidad”. En el artículo 23° se indica que “el ordenamiento ambiental se realizará de forma progresiva. Las autoridades sectoriales, nacionales y locales calificarán las condiciones de los usos del espacio en función de sus aptitudes y su sostenibilidad. Las actividades que éstas autoricen en ningún caso podrán perjudicar el uso o función prioritaria del área respectiva identificados en el Plan de Ordenamiento Ambiental” y en el artículo 46° se precisan las atribuciones del Consejo Directivo para aprobar el plan de OA.

Durante este período también se constituyó la “Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental” (D.S. N° 045-PCM, 2001), acontecimiento que marcaría un hito para la política de OT en el Perú, hasta ese momento solo había sido un deseo sin concreción. En el artículo 1° del decreto se declaraba de “interés nacional el ordenamiento territorial ambiental en todo el país, y constituye la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental” para que propusiese lo siguiente: “i) Los lineamientos de política y documentos orientadores del proceso de ordenamiento territorio ambiental, ii) El marco normativo institucional para su puesta en práctica, iii) Los mecanismos para la puesta en marcha de las estrategias para la utilización del ordenamiento territorial y Zonificación Ecológica y Económica y iv) El sistema para el acceso e intercambio de información cartográfica y estadística en forma actualizada y automatizada para el ordenamiento territorial ambiental”. En definitiva, la Comisión estableció en sus considerandos que el “ordenamiento territorial es un proceso destinado a contribuir al desarrollo sostenible y equilibrado del país, mediante la ocupación ordenada y el uso sostenible de sus recursos naturales en el territorio” y sus funciones se orientaron a lograr que se “establezcan los criterios y patrones generales de ordenamiento y calidad ambiental”.

El gobierno de transición también se encargó de formular y aprobar el “Reglamento de la Ley de Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica” (D.S. N° 068-PCM, 2001). En el artículo 6° se instituyeron los instrumentos de planificación para la conservación biológica empleando componentes como “los planes de ordenamiento ambiental y de recursos naturales”. El capítulo III trata sobre el OA y los Recursos Naturales y en su artículo 22° define que el “ordenamiento ambiental tiene por objeto establecer las condiciones de uso y de ocupación del territorio y de sus componentes, de manera que dicho uso se realice de acuerdo con las características ecológicas, económicas, culturales y sociales de estos espacios, teniendo en cuenta la fragilidad, vulnerabilidad y endemismo de los ecosistemas y las especies, así como la erosión genética, con el fin de obtener el máximo aprovechamiento sin comprometer su calidad y sostenibilidad”. El artículo 24° dice que el OA “se basará asimismo en la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)”, mientras que el artículo sobre el planeamiento y ordenamiento de la cuenca hidrográfica, indica que “se llevará a cabo con la participación tanto del Sector Público como del Sector Privado y de conformidad con lo establecido en el Artículo 55 y siguientes del Decreto Legislativo N° 653, Ley de

Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario. Dicho planeamiento y ordenamiento se sustentará principalmente en el enfoque eco sistémico para la conservación de la diversidad biológica en su aproximación metodológica”. Finalmente, en el artículo 28° indica que las “autoridades autónomas de cuenca hidrográfica aplicarán la zonificación ecológica y económica como herramienta de apoyo técnico para complementar sus actividades de ordenamiento y manejo de la cuenca. Las actividades que se realicen deberán ser acordes con la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica” (D.S. N°045-PCM, 2001). Esta medida ha sido la más concreta en sus intenciones, posteriormente terminó siendo limitada.

### **6.3.3.- Período de la “Marcha de los cuatro suyos” (2001-2006).**

Después de las elecciones generales de abril de 2001 en las que Toledo resultó ser elegido presidente, se aprobó la “Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica” (D.S. N°102-PCM, 2001) que planteaba un enfoque eco sistémico como eje transversal del proceso de OA y manejo de cuencas y/o ZEE para conservar la diversidad biológica. Hasta ese momento los avances en el OT se veían reflejados solamente en las normas más que en hechos concretos, el Perú no contaba con una política de OT a largo plazo, existiendo la necesidad de plantear acciones de conservación e incorporación de sus procesos. Para la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales se contemplaron enfoques como el OT, el enfoque ecosistémico y la cuenca hidrográfica o lacustre como unidades de planificación. Según la propuesta de la “Estrategia Nacional sobre la Diversidad Biológica”, el enfoque ecosistémico no era opuesto a otras perspectivas de manejo, conservación u ordenamiento del territorio desarrollados a través de las cuencas, el OA y la ZEE, entre otros. Al contrario, se podían integrar con otras metodologías con el fin de superar las situaciones complejas que presentaba el proceso. A pesar de los esfuerzos de integrar y complementar metodologías y enfoques, no se han hallado mecanismos de articulación en las normas ni en las metodologías de intervención, aunque sí suficiente espacio para la especulación y para que toda buena intención quede en los despachos ministeriales.

En el año 2002, Toledo promovió el “Acuerdo Nacional”, un importante espacio democrático y de consenso entre el gobierno, la sociedad civil, los partidos políticos y los empresarios, donde se establecieron por primera vez y en orden de prioridad, las



políticas de Estado. En lo que respecta a la política 34, que suponía la necesidad del proceso de OT, se planteó

Impulsar un proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial que asegure el desarrollo humano en todo el territorio nacional, en un ambiente de paz. Este proceso se basará en el conocimiento y la investigación de la excepcional diversidad del territorio y la sostenibilidad de sus ecosistemas; en la articulación intergubernamental e intersectorial; en el fomento de la libre iniciativa pública y privada; y en la promoción del diálogo, la participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos originarios. Para estos efectos entendemos el territorio como el espacio que comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre y en el que se desarrollan relaciones sociales, económicas, políticas y culturales entre las personas y el entorno natural, en un marco legal e institucional; y en el que convergen los intereses, identidades y culturas de las poblaciones (Acuerdo Nacional, 2012).

Una de las normas aprobadas en el gobierno de Toledo fue la “Ley de Bases de Descentralización” (Ley N°27783, 2002), que en su artículo 6° propone una serie de objetivos, destacando la profundización del “Ordenamiento Territorial y del entorno ambiental, desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo”. Con el objetivo de incorporar orgánicamente a las regiones, se aprobó la “Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del título IV sobre Descentralización” (Ley N° 27680, 2002), en virtud de la cual se incorporó el artículo 195° que dice que los gobiernos locales “planifican el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial”.

En el año 2003 se aprobó la “Ley Orgánica de Gobiernos Regionales” (Ley N°27867, 2003) que en el numeral 3° del artículo 29°, referente a las funciones específicas sectoriales que desarrollan las gerencias regionales, establece a la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial es la responsable de las “funciones específicas sectoriales en materia de planificación estratégica prospectiva, inversiones, presupuesto, tributación y ordenamiento territorial, administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado”. En el artículo 50° determina las funciones en materia de población y específicamente en el numeral 5 indica a las regiones como responsables de “Programar y desarrollar acciones que impulsen una

distribución territorial de la población en función a las potencialidades del desarrollo regional y en base a los planes de ordenamiento territorial y de la capacidad de las ciudades para absorber flujos migratorios”. En el artículo 53° se señala una de las funciones en materia ambiental y OT, según la cual las regiones están facultadas para “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”. Sin embargo, los citados artículos han sido meras declaraciones de legalidad, pero no se cumplió a plenitud debido a que el mismo Estado peruano buscó mecanismos para centralizar la toma de decisiones y los trámites que involucran los procesos de OT.

Para los gobiernos locales se aprobó la “Ley Orgánica de Municipalidades” (Ley N°27972, 2003), cuyo artículo 73° respecto al marco de las competencias y funciones específicas de la ley, afirma que el rol de las municipalidades provinciales comprende: “planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial”. Sin embargo, a nivel de distritos -territorialmente tan extensos que superan en muchos casos a las provincias, en particular en la Amazonía- las normas son carentes en esta materia. A pesar de los vacíos legales, las municipalidades distritales han iniciado proyectos de inversión en los POT de sus respectivas jurisdicciones, pero algunos llevan muchos años en proceso, sin ser concluidos, otros están a la espera de aprobación, y otros fueron aprobados sin contar con presupuestos ni recursos humanos, acusando la falta de lineamientos nivel nacional que evitasen la superposición o duplicidad de acciones (Chiarella y Yakabi, 2016).

La “Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental” (Ley N°28245, 2004), como indica en su artículo 1°, se aprobó para “asegurar el más eficaz cumplimiento de los objetivos ambientales de las entidades públicas; fortalecer los mecanismos de transectorialidad en la gestión ambiental, el rol que le corresponde al Consejo Nacional del Ambiente -CONAM, y a las entidades sectoriales, regionales y locales en el ejercicio de sus atribuciones ambientales a fin de garantizar que cumplan con sus funciones y de asegurar que se evite en el ejercicio de ellas superposiciones, omisiones, duplicidad, vacíos o conflictos”. En el artículo 6° sobre los instrumentos de gestión y planificación ambiental, se establecen “la política, criterios, metodologías y directrices para el Ordenamiento Territorial Ambiental”.

El “Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)” (D.S. N°087-PCM, 2004), en su artículo 1° se refiere a la “Comisión Técnica de Instrumentos Técnicos Sustentatorios del Ordenamiento Territorial”, que tiene por objetivo “fortalecer el desarrollo de actividades de coordinación y brindar acompañamiento técnico en la elaboración, aprobación y ejecución de los instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento territorial a cargo del nivel de gobierno correspondiente, específicamente en los Estudios Especializados, el Diagnóstico Integrado del Territorio y el Plan de Ordenamiento Territorial”. En el siguiente capítulo de esta tesis se explica a profundidad cada uno de los artículos de este reglamento y su aplicación en los documentos de zonificación. Otra norma aprobada este año, fue la “Ley Marco de Desarrollo de Parques Industriales” (Ley N°28183, 2004) que en el artículo 6°, relacionado a los criterios de establecimientos de parques industriales e instalación de empresa, indica tomar en cuenta “las disposiciones legales relativas al ordenamiento territorial y el medio ambiente vigentes, tanto a nivel nacional, regional y local”.

Con la aprobación de la “Ley General del Ambiente” (Ley N°28611, 2005), la institucionalidad en esta materia tomó fuerza y se define que constituyen instrumentos de gestión ambiental

los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente (Ley N°28611, 2005; art. 17°, núm. 2).

No deja de sorprender el contenido de la norma por la cantidad de aspectos que están relacionados con lo ambiental, sin embargo, en la práctica aparecieron tantas debilidades en la gestión que el propio Banco Mundial recomendó cambiar las políticas ambientales del Perú. El artículo 19° precisa sobre la planificación y el Ordenamiento

Territorial Ambiental (OTA), especificando lo siguiente: “19.1 La planificación sobre el uso del territorio es un proceso de anticipación y toma de decisiones relacionadas con las acciones futuras en el territorio, el cual incluye los instrumentos, criterios y aspectos para su ordenamiento ambiental. 19.2 El ordenamiento territorial ambiental es un instrumento que forma parte de la política de ordenamiento territorial. Es un proceso técnico-político conducente a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio (Ley N° 28611, 2005). En el artículo 20° sobre los objetivos de planificación y OT se dice que “tienen por finalidad complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible”. En el artículo 22° sobre el OTA y la descentralización, el primero se plantea como “un objetivo de la descentralización en materia de gestión ambiental. En el proceso de descentralización se prioriza la incorporación de la dimensión ambiental en el ordenamiento territorial de las regiones y en las áreas de jurisdicción local, como parte de sus respectivas estrategias de desarrollo sostenible”. El mismo artículo, en su punto 22.2 “establece la política nacional en materia de ordenamiento territorial ambiental, la cual constituye referente obligatorio de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno” y lo que no se ha cumplido por la desgastada institucionalidad del MINAM. En el punto 22.3 indica que “los gobiernos regionales y locales coordinan sus políticas de ordenamiento territorial, entre sí y con el gobierno nacional, considerando las propuestas que al respecto formule la sociedad civil”. En el artículo 23°, que trata sobre el ordenamiento urbano y rural, en su punto 23.1 indica que “corresponde a los gobiernos locales, en el marco de sus funciones y atribuciones, promover, formular y ejecutar planes de ordenamiento urbano y rural, en concordancia con la Política Nacional Ambiental y con las normas urbanísticas nacionales, considerando el crecimiento planificado de las ciudades, así como los diversos usos del espacio de jurisdicción, de conformidad con la legislación vigente, los que son evaluados bajo criterios socioeconómicos y ambientales”. El artículo 70° hace referencia a los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas, a los que se les deben salvaguardar los derechos reconocidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales. Esta disposición denota la irracionalidad que puede encubrir las intenciones frente a las acciones, como lo demuestran los hechos ocurridos en el corredor minero que abarca las provincias de Cotabambas, Chumbivilcas y Espinar, donde la contaminación y el daño a los pobladores podría haberse evitado si el

Estado hubiese aplicado las normas actuando de oficio. Pero el Estado lo interpreta exactamente al revés y actúa contra los afectados en vez de sancionar a los responsables. En el artículo 92° sobre recursos forestales y fauna silvestre, se establece la conservación de los bosques naturales bajo los principios del OT y la zonificación de la superficie forestal nacional. Este aspecto tampoco es real, como queda en evidencia en la afectación de la Amazonía en Madre de Dios, donde nuevamente el Estado ha sido incapaz de hacer cumplir la ley. En el artículo 100° sobre ecosistemas de montaña, la ley protege “promoviendo el aprovechamiento de la diversidad biológica, el ordenamiento territorial y la organización social”, mientras que el artículo 101° sobre ecosistemas marinos y costeros dice que el Estado es responsable de “normar el ordenamiento territorial de las zonas marinas y costeras, como base para el aprovechamiento sostenible de estas zonas y sus recursos”; otro ejemplo de que, en el Perú, ‘el papel aguanta todo’.

El “Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental” (D.S. N°008-PCM, 2005) en su artículo 17° sobre los objetivos de la descentralización de la Gestión Ambiental, precisa “el ordenamiento territorial y del entorno ambiental, desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo”. En el artículo 23° sobre el rol del “Consejo Directivo del CONAM” y el SNGA, señala que les corresponde “Aprobar el Plan y la Agenda Ambiental Nacional, el Informe Nacional del Estado del Ambiente y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial Ambiental”. En cuanto al mandato de los grupos técnicos nacionales, el artículo 31° de la ley establece que los grupos técnicos nacionales “elaboran propuestas para el funcionamiento, aplicación y evaluación de los Instrumentos de Planeamiento y de Gestión Ambiental tales como Estándares Nacionales de Calidad Ambiental, Evaluación de Impacto Ambiental, Ordenamiento Ambiental, Estrategia Nacional de Biodiversidad, Sistema de Información Ambiental, instrumentos de control e instrumentos de restauración o reparación, incentivos económicos, entre otros”, mientras que en el artículo 44° se establece que los grupos técnicos regionales “elaboran propuestas para la aplicación en el nivel regional de los Instrumentos de Gestión Ambiental tales como Estándares Nacionales de Calidad Ambiental, Evaluación de Impacto Ambiental, Ordenamiento Ambiental, Sistema de Información Ambiental, instrumentos de control e instrumentos de restauración o reparación, incentivos económicos, entre otros, en el marco de lo establecido por la política y normativa nacional”. El artículo 50° señala que los grupos técnicos locales son

los encargados de “elaborar propuestas para la aplicación en el nivel local de los Instrumentos de Gestión Ambiental tales como Estándares Nacionales de Calidad Ambiental, Evaluación de Impacto Ambiental, Ordenamiento Ambiental, Sistema de Información Ambiental, instrumentos de control e instrumentos de restauración o reparación, incentivos económicos, entre otros, en el marco de lo establecido por la política y normativa nacional y regional”. El capítulo III de la ley está referido exclusivamente al Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT), y en su artículo 53° sobre la planificación y el OTA define que la “la planificación sobre el uso del territorio es un proceso de anticipación y toma de decisiones relacionadas con las acciones futuras en el territorio, el cual incluye los instrumentos, criterios y aspectos para su ordenamiento ambiental” y sobre el OAT, que es un “instrumento que forma parte de la política de ordenamiento territorial. Es un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales para la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio”. Al mismo tiempo, en el artículo 54° sobre los objetivos de la planificación y el ordenamiento, se indica que es “el Poder Ejecutivo, a propuesta del CONAM, y en coordinación con los niveles descentralizados de gobierno, establece la política nacional en materia de Ordenamiento Ambiental Territorial, la cual constituye referente obligatorio de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno”. Finalmente, el artículo 56° se refiere al ordenamiento urbano, indicando que “corresponde a los gobiernos locales, en el marco de sus funciones y atribuciones, promover, formular y ejecutar planes de ordenamiento urbano, en concordancia con la Política Nacional del Ambiente y con las normas urbanísticas nacionales”. La ley evidencia un complejo sistema de conceptos que no se entienden, asumiendo varios de ellos sin definirlos adecuadamente o bien utilizándolos indistintamente para un mismo fin (planificación, OT, OTA, ordenamiento del territorio y ordenamiento urbano). Los objetivos que se persiguen en las normas se pierden en la maraña de los conceptos empleados, perspectiva equivocada, que lleva a que la ley no tenga eficacia y los resultados sean absolutamente estériles. En la praxis termina evidenciando la ambigüedad, dando pie a la interpretación y la libertad de aplicación, es decir, se pierde su esencia como política estatal.

La “Directiva de la Guía Metodológica de la Zonificación Ecológica y Económica” (D.C.D. N°010-CONAM-CD, 2006), elaborada para complementar la normativa existente, establece “la aplicación de esta metodología como obligatoria en los

diferentes niveles de gobierno, instituciones y organizaciones técnicas y académicas del sector público y privado en los ámbitos nacional, regional y local, que son responsables o que participen en el proceso de la Zonificación Ecológica y Económica, considerando las características particulares de la circunscripción en la que se aplica, que permita formular y/o actualizar las políticas y planes de ordenamiento y/o de acondicionamiento territorial, políticas y planes de desarrollo”. La guía especifica los objetivos de la ZEE (micro, meso y macro) y establece los procedimientos para la formulación de su propuesta, como el requerimiento de la información temática y cartográfica, la conformación de una comisión técnica, los niveles de participación ciudadana, las herramientas informáticas y la ejecución de cada fase (inicial, formulación, aprobación, aplicación, monitoreo, evaluación y actualización). El primer proceso de ZEE en el Perú culminó después de nueve años desde que apareciesen por primera vez los conceptos de zonificación y ordenamiento en el país, tras una década de funcionamiento del CONAM. Este fue desarrollado en la región de San Martín a nivel macro y a escala de 1/250 000 y fue aprobado por la Ordenanza Regional N°012-2006-GRSM-CR. Sería uno de los primeros documentos de zonificación realizados por el IIAP, donde el documento tuvo mayor despliegue y consenso frente a otras experiencias, aunque su aplicación no fructífero.

#### **6.3.4.- Período del "Síndrome del perro de hortelano" (2007-2011).**

El gobierno de García se caracterizó por una serie acciones políticas polémicas y fue un régimen basado en la reducción del papel del Estado en favor de la inversión privada. Se conoce a este periodo como “*El síndrome del perro del hortelano*”, porque García hizo famosa esta célebre expresión de Lope de Vega en un artículo periodístico de afrenta contra los detractores de las inversiones mineras u otras actividades extractivas. La postura política e ideológica que esgrimió su gobierno también afectó al proceso de OT, porque supuso que este era contradictorio a sus políticas económicas, asumiendo que la implementación del OT contravendría a las inversiones y afectaría a la economía del país. Este argumento respondía a intereses particulares, a la corrupción y no necesariamente a cuestiones económicas. A pesar de los esfuerzos encauzados a la promulgación de paquetes para salvaguardar las inversiones, los resultados de las políticas no tuvieron impacto en la economía, pero sí afectaron el ambiente y aumentaron el conflicto social.

La primera norma que se aprobó en el periodo de García fue para modificar de la conformación y ampliar las funciones del Comité Técnico Consultivo relacionado con la ZEE y el OT (D.S. N° 088-PCM, 2007). El decreto varió artículos relacionados con la ZEE y el OT dispuestos en el (D.S. N° 087-2004-PCM). El artículo 2° de esta norma indica que se adicione en el artículo 15° del “Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica”, y que el “Comité Técnico Consultivo” tenga la facultad de “emitir opinión y recomendaciones sobre normas, procesos y metodologías vinculadas al Ordenamiento Territorial.”

En el mismo periodo se aprobó la “Ley Orgánica del Poder Ejecutivo” (Ley N° 29158, 2007), que en el artículo 22° número 2, establece que “Los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas”. Esta disposición sirvió como plataforma para que el poder ejecutivo realizase modificaciones al proceso de OT a través de los ministerios

El antiguo CONAM fue reemplazado por el Ministerio del Ambiente, del que ya se tenían antecedentes en normas de menor rango. La “Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente” (D.L. N°1013, 2008) no es precisa con respecto al tema de OT, menciona escuetamente dentro de las funciones específicas de la entidad en el artículo 7° letra (C), donde “establece 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”. Con la creación del Ministerio, el sector planteó “una política de Estado, un proceso político y un instrumento de planificación que promueve la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, procurando el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida” (MINAM, 2010:2). Se debatía el fortalecimiento del proceso de OT y el logro de sus objetivos, el tiempo engulló al proceso y el cansancio de los interesados acabó con las posibilidades de concretarlo.

Posteriormente se aprobó el “Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente” (D.S. N°007-MINAM, 2008), que especifica las funciones del sector. El artículo 3° numeral 3° indica que son funciones específicas vinculadas al ejercicio de sus competencias “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”. En lo que respecta a la estructura orgánica, el artículo 5° dice que la “Dirección General de Ordenamiento Territorial” se ubica en el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales. En el artículo 37° se estipuló que las funciones de la Dirección General de Ordenamiento Territorial serían las siguientes:

- a.- Formular, en coordinación con las entidades correspondientes, la política, planes, estrategias lineamientos y normas de carácter nacional para el ordenamiento territorial proponiendo su aprobación al Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales;
- b.- Conducir, promover, asesorar y evaluar los procesos de ordenamiento territorial, a nivel nacional en el contexto del desarrollo sostenible, supervisando que se sustenten en la normatividad y de conformidad con los instrumentos técnicos aprobados para estos procesos;
- c.- Conducir y orientar los procesos de Zonificación Ecológica y Económica, así como la elaboración de estudios especializados;
- d.- Emitir opinión técnica sobre propuestas normativas en materia de ordenamiento territorial;
- e.- Promover y evaluar el cumplimiento de las políticas, lineamientos, normas y directivas en materia de ordenamiento territorial;
- f.- Administrar, organizar, actualizar el Sistema de Información Geográfica del Ministerio para proveer información técnica especializada que contribuya a la toma de decisiones, en coordinación con el Viceministerio de Gestión Ambiental, direcciones de línea e instituciones adscritas al Ministerio entre otras, suministrando información al SINIA;
- g.- Organizar y mantener el registro nacional sobre ordenamiento territorial y la Zonificación Ecológica y Económica;
- h.- Promover y capacitar permanentemente en los aspectos relacionados a la Zonificación Ecológica y Económica y ordenamiento territorial, a los tres (03) niveles de gobierno;
- i.- Conducir y promover la articulación de los planes de desarrollo concertados, gestión de riesgos, el proceso de descentralización, regionalización y desarrollo de fronteras con el ordenamiento territorial para la adecuada gestión integrada de los recursos naturales. (D.S. N°007-MINAM, 2008)

En las postrimerías del régimen aprista, se aprobó la “Política Nacional del Ambiente” (D.S. N°012-MINAM, 2009) con el objetivo de “alcanzar el ordenamiento del uso y ocupación del territorio nacional, mediante la Zonificación Ecológica y Económica, en un marco de seguridad jurídica y prevención de conflictos”. En referencia al OT, se plantean sus lineamientos en relación a distintos temas. Con respecto a la diversidad biológica es “impulsar el enfoque ecosistémico y la gestión sostenible de la diversidad biológica como elemento transversal en los planes integrados de gestión de recursos naturales, de manejo de cuencas y de ordenamiento territorial” y en la política de ecosistemas marino-costeros es “promover el ordenamiento de las zonas marino-costeras para un aprovechamiento sostenible de sus recursos, a través de la zonificación ecológica y económica”. La política de OT es increíblemente ambiciosa, pero necesaria para un país como Perú que empieza a sufrir los estragos del cambio climático, los desequilibrios territoriales y otros factores que requieren intervención con urgencia.

Los objetivos de la política de OT se proyectaron como un vehículo para la conservación, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y la ocupación ordenada del territorio. La posible incorporación de los análisis de riesgo natural y antrópico en el OT para la prevención y adaptación al cambio climático, son aspectos que ahora mismo se requieren y siguen esperando respuestas concretas. El tema más fuerte en la política nacional del ambiente, es la mirada a los asentamientos poblacionales y el desarrollo de las actividades socioeconómicas en zonas de alto riesgo ante peligros naturales y antrópicos, en particular en las periferias de las grandes ciudades o en los cursos de los ríos. La búsqueda de mecanismos para la prevención de estas formas de ocupación del suelo, representaron un gran acierto en el papel, pero lamentablemente se perdió la oportunidad de concretarlos por la falta de decisión política. Para que las anteriores iniciativas se concretasen, era más que fundamental el impulso urgente del OT, para que se constituyese como un escenario base de los planes concertados, el desarrollo de fronteras, la gestión de cuencas hidrográficas y las zonas marino costeras, encaminados en mejorar la calidad de vida de los habitantes, que es su finalidad suprema. A pesar de la aprobación de la “Política Nacional del Ambiente”, no se han concretado los objetivos trazados con el plan, las normas no han sido eficaces o no se han cumplido, perdiéndose la función promotora o reguladora de acciones en el OT por la escasa fuerza de gestión institucional del MINAM, las carencias en la visión prospectiva y los bajos niveles de participación

ciudadana. En opinión de Benabent (2012), la legislación territorial actual no tiene la rigidez ni la coherencia necesarias para la generación de normas y conceptos.

Los “Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial” (R.M. N° 026-MINAM, 2010) se aprobaron con el objeto de articular las políticas sectoriales que tienen incidencia en el OT y orientar la acción de los gobiernos regionales y locales en este campo. Se define al OT como “una política de Estado, un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y usos 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 potencialidades y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos” (R.M. N° 026-2010-MINAM; GPC, 2014). El concepto precedente es parecido al que aparece en un glosario publicado recientemente, donde se afirma que el “Ordenamiento Territorial ambiental es un instrumento que forma parte de la política de ordenamiento territorial, como un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio. Se precisa también que la planificación y el ordenamiento territorial tiene por finalidad complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible” (MINAM, 2016:50). Se precisa que se trata de un “proceso político y técnico-administrativo de toma de decisiones concertadas con actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio, la regulación de la localización de los asentamientos humanos, las actividades económicas y sociales, así como del desarrollo físico-espacial, sobre la base de la identificación de las potencialidades y limitaciones” (MINAM, 2016:264). Asimismo, el POT es un instrumento dinámico que se inspira en el planeamiento estratégico del ámbito de intervención, es participativo y se construye sobre la base de la ZEE, continuando luego con otros procesos. Sin embargo, este recorrido es oscuro e inseguro, apoyado en normas débiles, en resoluciones y decretos poco influyentes que estos podrían ser derogados con facilidad y reemplazados por otros de acuerdo a los intereses de cada gobierno, como ya ocurre. De acuerdo al GPC (2011:1), “los lineamientos de política para el OT, publicados en febrero de 2010 por el

MINAM, no son un instrumento concertado a nivel intergubernamental y su contenido se caracteriza por la generalidad”. Considerar el plan regional como referente del POT es un error de enfoque. Es pertinente insistir en que el OT debe ser ecuánime desde una perspectiva que integre, entre otras, la sostenibilidad ambiental, el desarrollo económico, las dinámicas económicas existentes y la inclusión social.

En las postrimerías de su periodo gubernamental, García promulgó el “Reglamento de la Ley N° 29664” que crea el “Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)” (D.S. N°048-2011-PCM, 2011). En su artículo 11° señala que en mérito de la Ley N° 29664 y conforme a las leyes orgánicas correspondientes, los Gobiernos Regionales y Locales “incorporan en sus procesos de planificación, de ordenamiento territorial, de gestión ambiental y de inversión pública, la Gestión del Riesgo de Desastres”.

### **6.3.5.- Período de la fallida “Gran transformación y la hoja de ruta” (2011-2016)**

La experiencia de Cajamarca representa uno de los casos emblemáticos que merece atención y un análisis profundo por la implicancia y protagonismo que significa para este proceso. En esta región predominan las actividades extractivas a gran escala, con unidades productoras como la Minera Yanacocha que opera desde 1993. Según el MINEM, en Cajamarca hay 132.388 hectáreas en producción o explotación minera, 43.392 hectáreas en exploración y lo que representa el 1.3% del territorio regional. Esta región tiene altos índices de pobreza y una contaminación que supera los umbrales permitidos; como afirman Bebbington y Bury (2010:66) que, “la minería transnacional opera más de quince años con efectos limitados sobre el mejoramiento de la sostenibilidad de los medios de vida en las comunidades aledañas a la mina”. El inicio de vía crucis para el proceso de ZEE-OT y su rumbo futuro se determinó con la aprobación de la R.V. N°005-2011-VMDERN-MINAM, que declaró viable la “Macro Zonificación Económica Ecológica del Departamento de Cajamarca”, a efectos de iniciar su POT. En una sucesión de decisiones políticas inéditas en el país, el Gobierno Regional de Cajamarca logró proyectar, formular y aprobar su ZEE, estando listo para iniciar el OT –facultado por la “Ley Orgánica de Gobiernos Regionales” y la “Ley de Bases de Descentralización” para gestionar el Territorio de Ámbito Regional– y por ende también para determinar qué actividades debían desarrollarse y dónde, en función de los resultados de la ZEE. En este escenario surgió el conflicto del caso Conga, en que

el gobierno intentó por todos los medios abortar los procesos de ZEE porque el instrumento regional se había convertido en un medio legal para oponerse a la inversión minera, a través del argumento de la protección ambiental y la declaración de zonas de protección ecológica. Estos hechos hicieron que el gobierno se replantease el proceso de ZEE-OT en el país, poniendo en marcha la maquinaria del poder ejecutivo para aprobar una nueva “Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial” (R.M. N°135-MINAM, 2013). Basándose en el D.L. N° 1013 que creó el MINAM y en su “Reglamento de Organización y Funciones” (D.S. N°007-2008-MINAM), la aprobación de esta norma fue unilateral y se arguyó que el Ministerio del Ambiente tenía autonomía para aprobar las normas que considerase convenientes y oportunas, contradiciendo los principios que había promovido en los reglamentos y normas donde supuestamente el proceso de ZEE-OT era participativo, subsidiario y descentralizado. El argumento esgrimido por el MINAM (2016) para aprobar los instrumentos técnicos sustentatorios como la ZEE, EE, DIT y POT, en teoría ayudaban a la mejor aplicación de la política de OT a favor de las comunidades andinas y amazónicas. Sin embargo, sus efectos han sido atentatorios, porque carecen de realismo en lo que respecta a la aplicación. Esta norma terminó siendo un verdadero obstáculo y retroceso en el proceso, pudiendo considerarse incluso un ‘anti ordenamiento’. En primer lugar, la nueva normativa incrementó la burocracia, en lugar de sortear con un solo nivel a partir de ella proyectar el POT, en su lugar se impuso cuatro etapas: ZEE → estudios especiales → diagnóstico integrado del territorio → POT. En segundo lugar, la norma determinó que “el POT no constituye ni define usos del territorio en tanto no sea implementado”, lo que se puso en evidencia al año siguiente con la aprobación de otra ley que simplificaba los procedimientos para los inversores y burocratizaba aún más el ordenamiento. Mientras el Estado peruano colocaba obstáculos al proceso a través del MINAM, al mismo tiempo, supuestamente para acelerar los procesos de inversión en los planes de ordenamiento, aprobaba en 2013 los “Lineamientos para la Formulación de Proyectos de Inversión Pública en Materia de Ordenamiento Territorial” (R.D. N° 007-EF/63.01, 2013). Con esta resolución se facilitan una serie de pautas para la formulación de los perfiles de proyectos encaminados al ZEE-POT, lo que produjo un inusitado interés en los gobiernos regionales y en los gobiernos locales, donde se incrementó la formulación de proyectos en esta línea y muchos de los cuales llegaron a ser aprobados. Sin embargo, no pudieron llevarse a la práctica, ya que la mencionada resolución fue dejada sin efecto y

substituida por la R.D. N°06 EF/63.01-2016. Según el MINAM (2016) este cambio habría permitido apuntalar las iniciativas, los intereses y las necesidades de los gobiernos regionales y locales en torno al OT y articularlas a las normativas del SNIP, pero este último fue desactivado un año más tarde, aún no se sabe en qué estado quedaron los proyectos y cómo será el tratamiento de los que ya se encuentran aprobados o están en vías de aprobación.

Para consumir el quiebre del proceso de OT, como parte del denominado paquete de reactivación económica en 2014 el Congreso aprobó la “Ley que Establece Medidas Tributarias, Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión en el País” (Ley N°30230, 2014). En el artículo 22° la normativa indica que “el ordenamiento territorial es un proceso político y técnico administrativo destinado a orientar la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios económicos, socioculturales, ambientales e institucionales. La Política Nacional de Ordenamiento Territorial es aprobada mediante Decreto Supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Ni la Zonificación Económica Ecológica, ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso” (Ley N° 30230, 2014). Con esta inofensiva pero contundente frase se acabó con un proceso que tantos años había estado resistiendo los embates de los intereses particulares y la flagelación por parte del Gobierno. Sus efectos no solo serían devastadores para el OT, sino también para la integridad de las comunidades indígenas y para las instituciones de protección ambiental como la OEFA, que vieron recortadas sus facultades. El argumento para aprobar la ley fue la necesidad de “destrabar la tramitología”, según Forno y Soto (2014) la normativa no cumplió los aspectos regulatorios en materia tributaria, ni tampoco sorteó los obstáculos que retrasaban la puesta en marcha de proyectos, generando incluso una mayor predictibilidad en las actuaciones administrativas. Silva Santisteban (2017) señala que el Perú se ha mantenido desde 2011 en el puesto 67 del ranking de competitividad *Doing Business*, sin que se haya visto reflejado ningún efecto sobre la dinamización de inversiones, pero sí en el aumento del conflicto social y la corrupción. Estos mecanismos legales fueron impulsados desde el Banco Mundial en el marco de acciones previas a la aprobación de un Préstamo para Políticas para el Desarrollo (DPL). La aprobación de esta ley develó quién tiene el poder en el país, cuál

es el rol de los políticos y quiénes son los perdedores, los pobres. Como sostiene Cortez (2008), el escenario es confuso, por un lado, las instituciones internacionales promueven políticas para salvaguardar los derechos indígenas y ambientales, pero al mismo suscitan otras políticas paralelas completamente contrarias. Desde el punto de vista de Quispe (2017), la aprobación de la polémica Ley promotora de la inversión en el país, sitúa al OT por debajo del trámite de una concesión minera, que genera derechos reales sobre el territorio y restringe otros usos potenciales, como el establecimiento de áreas naturales protegidas y la conservación de cabeceras de cuencas, como por ejemplo los humedales alto andinos, en el marco de la Convención de Ramsar, que fue asumido por el Estado peruano en 1992.

La aprobación del “Contenido Mínimo de las Disposiciones Internas que Regulan las Comisiones Técnicas de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) en el Ámbito Regional o Local” (R.M. N° 056-MINAM, 2015) tiene el objetivo de “propiciar la coordinación y acompañamiento en la elaboración, aprobación y ejecución de este instrumento técnico sustentatorio inicial para el ordenamiento territorial, a cargo del nivel de gobierno correspondiente”. Esta Resolución no trajo mayor novedad que ampliar lo estipulado en el D.S. N° 087-2004-PCM, referido a la participación ciudadana en los procesos, siendo una repetición de los mismos contenidos.

El documento “Disposiciones Respecto a la Comisión Técnica de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios del Ordenamiento Territorial” (R.M. N°087-MINAM, 2015), señala en su artículo 1° que “tiene como objetivo fortalecer el desarrollo de actividades de coordinación y brindar acompañamiento técnico en la elaboración, aprobación y ejecución de los instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento territorial a cargo del nivel de gobierno correspondiente, específicamente en los Estudios Especializados, el Diagnóstico Integrado del Territorio y el Plan de Ordenamiento Territorial”. El artículo 2°, sobre las funciones de la Comisión Técnica, dice que esta debe “proponer, opinar, acompañar y coordinar la ejecución del proceso de ordenamiento territorial en lo correspondiente a la elaboración de sus Estudios Especializados, Diagnóstico Integrado del Territorio y Plan de Ordenamiento Territorial a nivel regional y local, una vez aprobada su Zonificación Ecológica y Económica en el nivel de gobierno correspondiente”. En el artículo 3° se establece que la conformación de la Comisión Técnica a nivel regional y local debe brindar acompañamiento técnico

en los estudios especializados, el Diagnóstico Integrado del Territorio y el POT. A nivel local, la respectiva Comisión Técnica acompañará la elaboración de los estudios especializados dirigidos a aportar a los procesos de OT en ese espacio. Por último, en el artículo 6° se señala que la “Dirección General de Ordenamiento Territorial” es la responsable de la opinión técnica respecto de los proyectos de ordenanza emitidos por las “Comisiones Técnicas de Instrumentos Técnicos Sustentatorios”, resolución que ejemplifica claramente cómo el proceso del POT se fue centralizando y la intervención directa de espacios que no le competen, como los gobiernos regionales y locales que se rigen por medio de sus propias leyes orgánicas.

El informe “Ordenamiento territorial (OT) en el Perú (2011-2015)” elaborado por el MINAM para el período 2011-2016, expresa que se han logrado significativos avances vinculados a las funciones en materia de OT desarrolladas en el marco de su rectoría (MINAM, 2016). Sin embargo, la evidencia de su logro es la atiborrada producción de normas infructuosas que no han aportado en absoluto al proceso. Con la ampliación de etapas, como los “estudios especiales”, aparecen nuevas fases porque cada uno de los estudios se ha planteado con una enorme cantidad de ítems complejos por resolver en un corto período tiempo. Esto significa que obligatoriamente se debe contar con personal altamente calificado, el cual, no abunda en el país. Lo peor está, en que debido a la corta duración de los estudios no hay aportes significativos en la definición de determinados aspectos del territorio, la misma dinámica empuja hacia un cambio, mientras que el ideal sería que los estudios fueran realizados por una entidad en forma permanente entendiéndolos como un proceso, no como un proyecto concreto.

Cuadro 16. Estudios especiales y sus normativas correspondientes

<b>Estudios Especiales</b>	<b>Norma Legal</b>
Procedimientos Técnicos y Metodológico para la Elaboración del Estudio Especializado de Normativa y Políticas con Incidencia Territorial.	R.M. N°136-2015-MINAM
Procedimiento Técnico y Metodológico para la Elaboración del Estudio Especializado de Análisis de Capacidad Institucional.	R.M. N°159-2015-MINAM
Lineamientos para el Manejo Integrado de las Zonas Marino Costeras.	R.M. N°189-2015-MINAM
Procedimiento Técnico y Metodológico para la Elaboración del Estudio Especializado de Servicios Eco sistémicos para el Ordenamiento Territorial (OT).	R.M. N°311-2015-MINAM
Procedimiento Técnico y Metodológico para la Elaboración del Estudio Especializado de Evaluación de Riesgos de Desastres y Vulnerabilidad al Cambio Climático.	R.M. N°008-2016-MINAM
Procedimiento Técnico y Metodológico para la Elaboración de	R.M. N°081-2016-MINAM



“Estudio Especializado de Análisis de los Cambios de la Cobertura y Uso de la Tierra.	
Lineamientos Estratégicos y Disposiciones Complementarias para la Conducción del proceso de Ordenamiento Territorial.	R.M. N°098-2016-MINAM

Fuente: elaboración propia (D.S. N°135-2013-MINAM).

Cada uno de los procedimientos hace parte de un espacio desconocido y engorroso, lo que se demuestra cuando por un lado el Ministerio de Economía cambia las normas de financiamiento y conceptualización, como observa en la R.D. N°006-EF/63.01 (2016) y por el otro, cuando el MINAM insiste en transitar hacia un terreno también poco entendido. El año 2015, en la ciudad del Cusco se desarrolló el Tercer Taller Nacional de Ordenamiento Territorial, con el objetivo de “elaborar una hoja de ruta para avanzar en los procesos de ordenamiento y gestión del territorio, en todos los niveles y establecer una red de trabajo permanente entre funcionarios/as, especialistas e instituciones de la sociedad civil, para impulsar los procesos de ordenamiento y gestión del territorio” (GPC, 2015:6). En este taller se pusieron de manifiesto todas las dificultades que había enfrentado el proceso de POT, los funcionarios y responsables de los gobiernos regionales y locales mostraron una serie de debilidades acompañadas por otros factores como las políticas territoriales incongruentes, el centralismo predominante y la recentralización de las decisiones estratégicas para el país.

Una de las últimas resoluciones que se aprobaron en este periodo gubernamental fueron los “Lineamientos para la Formulación de Proyectos de Inversión Pública para el Desarrollo de Capacidades en Materia de Gestión Territorial” (R.D. N°006-EF/63.01 (2016) que derogó a la R.D. N°007-2013-EF/63.01. Esta norma sirvió como base legal para la elaboración de los proyectos de inversión pública (PIP) a nivel regional y local, sin embargo, en un claro ejemplo de descoordinación y desarticulación entre el Ministerio de Economía y Finanzas, que aprobó la R.D. N°006-EF/63.01 (2016) y el Ministerio del Ambiente. Este último cuestiona las acciones del primero porque la resolución del MEF no habría considerado en la normativa al OT como un concepto que engloba “el ordenamiento territorial, el catastro, la demarcación territorial y la zonificación”, desconociendo el ordenamiento como proceso (MINAM, 2016). El MINAM señala que es preocupante que este lineamiento genere confusión sobre la aplicabilidad de las normas en los Gobiernos Regionales y Locales. “A nivel Regional estos lineamientos generarían confusión, considerando que el término Gestión del Territorio no se encontraría dentro de las funciones transferidas a los Gobiernos

Regionales establecidas en su Ley Orgánica, el proceso de las capacitaciones para la formulación de proyectos enmarcados en los lineamientos dejado sin efecto, lo cual ha significado un gasto considerable de recursos humanos y recursos financieros tanto para el MINAM como los Gobiernos Regionales y Locales, al mismo tiempo se tienen en formulación y evaluación alrededor de 30 proyectos a nivel nacional, enmarcados en los lineamientos dejados sin efectos, que consideran una inversión aproximada de S/ 105 millones de soles” (MINAM, 2016:136-137). El reclamo del MINAM se basa en los cambios que efectuó el MEF en el financiamiento para la formulación de proyectos de ZEE-OT, que podría afectar a la totalidad del proceso debido al requerimiento del MEF de una reformulación de los proyectos en función de los requisitos establecidos por el sector que los financia. Es un claro caso de desarticulación estatal, en que cada sector funciona a su modo, completamente desarticulado del resto, duplicando esfuerzos y dilapidando dinero público en políticas infructuosas.

#### **6.3.6.- Período del “Gabinete de lujo” (2016-2021).**

En el año 2015 se llevaron las elecciones más reñidas de la historia republicana del Perú. En medio del descredito de la clase política, se presentaron hasta catorce aspirantes y dos candidatos pasaron a la segunda vuelta electoral, Keiko Fujimori de Fuerza Popular y Pedro Pablo Kuczynski de “*Peruanos por el Cambio*”, resultando ganador este último por una mínima diferencia. Durante la campaña un sector de la prensa lo llamó el ‘Candidato de Lujo’ aduciendo a su experiencia laboral tanto en instituciones económicas internacionales como en la gestión pública del Perú. El equipo que integró primero la campaña y luego el gobierno, estaba conformado por profesionales y empresarios en su mayoría procedentes del ámbito privado, técnicos y burócratas de reconocida trayectoria que se autodenominaron ‘Gabinete de Lujo’. A pesar de los halagos que recibieron al comienzo del mandato, el gabinete se vio superado por la realidad y las decisiones y acciones que tomaron no fueron las más acertadas. Se perdieron en la maraña burocrática estatal y no respondieron a las exigencias que se esperaba del ejecutivo, surgiendo al poco tiempo escándalos de corrupción e incapacidad para conducir al país. En el MINAM, el primer cambio se hizo al aprobarse el “Reglamento de Organización y Función (ROF) del Ministerio del Ambiente” (D.S. N° 002-MINAM, 2017), que en comparación con el anterior no presentaba variaciones significativas, solo en razón de denominaciones y la puntualización de algunas acciones. El artículo 5° indica como funciones específicas del

Ministerio el “establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el Ordenamiento Territorial Ambiental, en coordinación con los tres niveles de gobierno, y conducir su proceso”. Este cambio contraviene lo planteado en el D.L. N° 1013, con el que se crea el MINAM, según el inciso (C) del artículo 7° señalaba que una función específica del Ministerio era “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”. Campana (2014) manifiesta que en el nuevo ROF, el MINAM renuncia voluntariamente a esta función y asume la rectoría del OTA, encargado a la otrora Dirección Nacional de OT, convertida hoy en Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial Ambiental.

En el título II, artículo 7°, sobre la estructura orgánica del Ministerio, se indica que las direcciones generales que hacer referencia al ordenamiento corresponden a “la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental, Dirección de Metodologías para el Ordenamiento Territorial Ambiental y Dirección de Monitoreo y Evaluación de los Recursos Naturales del Territorio”. El artículo 13° establece las funciones del “Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales”, entre las cuales está la de “diseñar la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el Ordenamiento Territorial Ambiental, en coordinación con las entidades correspondientes”. El artículo 60° determina las funciones de la “Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental”, que son:

- a) Conducir la formulación de lineamientos e instrumentos orientadores, para el ordenamiento territorial ambiental y el manejo integrado de las zonas marino costeras, en el marco de sus competencias, en coordinación con la entidad a cargo del Ordenamiento Territorial a nivel Nacional y con las entidades competentes; así como apoyar en su implementación;
- b) Brindar la asistencia técnica y dirigir la supervisión del proceso de zonificación ecológica y económica, en coordinación con la entidad a cargo del Ordenamiento Territorial a nivel Nacional y las entidades competentes.

El artículo 61° correspondiente a la “Organización de la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental”, especifica la existencia de una “Dirección de

Metodologías para el Ordenamiento Territorial Ambiental” y una “Dirección de Monitoreo y Evaluación de los Recursos Naturales del Territorio”. Mientras que el artículo 62° señala que las funciones de la primera son:

- a) Elaborar los lineamientos e instrumentos orientadores para el ordenamiento territorial ambiental y el manejo integrado de las zonas marino costeras, en el marco de sus competencias, en coordinación con la entidad a cargo del Ordenamiento Territorial a nivel Nacional y con las entidades competentes; así como apoyar en su implementación;
- b) Asistir técnicamente y supervisar el proceso de zonificación ecológica y económica, en coordinación con la entidad a cargo del Ordenamiento Territorial a nivel Nacional y las entidades competentes;
- c) Asistir técnicamente para el manejo integrado de las zonas marino costeras, en coordinación con la entidad a cargo del Ordenamiento Territorial a nivel Nacional y las entidades competentes;
- d) Elaborar los informes de opinión técnica sobre propuestas de instrumentos técnicos y normativos en el marco de sus competencias;
- e) Emitir opinión técnica sobre los expedientes técnicos de Zonificación Forestal.
- f) Administrar el Registro Nacional de Zonificación Ecológica y Económica;
- g) Las demás funciones que le sean asignadas por el/ la Directora/a de la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental y aquellas que le sean dadas por normativa expresa, en el ámbito de su competencia.

Las características del ROF se relacionan al OTA, mientras que el “OT ha desaparecido de la gestión del territorio (GT), y ahora no es parte de la rectoría de ningún sector, ni siquiera del recientemente creado Viceministerio de Gobernanza Territorial, y los instrumentos que ordenan el territorio permanecen dispersos en distintos sectores del Estado sin posibilidades de su articulación; aún peor, limitados en su eficacia para planificar y regular el uso y ocupación del territorio o dotar de un enfoque territorial a las políticas de desarrollo” (Campana, 2014:142). De acuerdo con el Grupo Propuesta Ciudadana (2015:15), el problema radica en la “falta de claridad y de voluntad de los más altos niveles del Ejecutivo. El Ejecutivo debe reconocer que, con todos los errores de los procesos de la ZEE, estos se vienen utilizando para la gestión del territorio. Sin

embargo, los gobiernos descentralizados es inevitable ver con extraordinaria preocupación la Ley 30230. En sentido estricto, esta ley pone en el limbo y afecta el proceso de OT, que se ha venido impulsando desde diferentes espacios y que se ha defendido siempre como un proceso técnico, político y administrativo. Esta norma lo convierte en un proceso puramente político, al establecer que el que decide sobre éste es el Consejo de Ministros”.

## 6.4.- Características del Ordenamiento Territorial.

### 6.4.1.- Principios

Los principios del OT en el Perú son diversos, dependen del enfoque y de las políticas institucionales de los cooperantes, de los intereses de los ejecutores del proyecto y de los intereses de los beneficiarios. En el cuadro N°17 se han sistematizado las principales referencias en los documentos de la CONAM y el MINAM, considerándose también el aporte de la cooperación internacional y nacional como GTZ y la Red Muqui.

Cuadro 17. Principios para el OT en el Perú: perspectivas y actores diferentes

CONAM (2005) <sup>1</sup>	GTZ-CONAM (2006) <sup>2</sup>	MUQUI (2010) <sup>3</sup>	MINAM (2009 y 2010) <sup>4</sup>
Sostenibilidad	///	Sostenibilidad	Sostenibilidad
///	Integralidad	///	Integralidad
///	///	///	Complementariedad
Gobernabilidad	///	///	Gobernabilidad
Subsidiaridad	Subsidiaridad	///	Subsidiaridad
///	///	Equidad	Equidad
Competitividad	///	Competitividad	Competitividad
Participativo	Participativo	Participativo	///
Preventivo	///	///	Diversidad cultural
Democrático	Procesal	///	///
Problemática	///	///	///

Fuente: elaboración propia a partir de CONAM, 2005, GTZ y CONAM, 2006, Muqui, 2010 y MINAM, 2009 y 2010.

El cuadro precedente caracteriza la evolución de los principios utilizados por la política de OT, al mismo tiempo recuenta las coincidencias y diferencias en cuanto al planteamiento y al orden de prioridad. En cuatro de ellos existe una coincidencia entre las instituciones proponentes: sostenibilidad, subsidiaridad, participación y competitividad, siendo los más importantes a considerar en el proceso.

**-Sostenibilidad.** La sostenibilidad es uno de los principios más importantes de todo proceso de planificación y OT. Se define como el “uso de los recursos naturales y la

ocupación ordenada del territorio en armonía con las condiciones del ambiente y de seguridad física, como base del desarrollo” (CONAM, 2005 y MINAM, 2009). Desde la posición de Muqui (2010), la sostenibilidad invoca al uso racional de los recursos y del medio ambiente, en cambio los lineamientos del proceso de OT en el Perú la define como “el uso y la ocupación ordenada del territorio en armonía con las condiciones del ambiente y de seguridad física, a través de un proceso gradual de corto, mediano y largo plazo, enmarcados en una visión de logro nacional” (R.M. N°0 26-MINAM, 2010). Sin embargo, no podrá ser sostenible ni podría prosperar ningún proyecto de ordenamiento, si no hay coherencia entre la sostenibilidad y las políticas de desarrollo económico del país.

**-Integralidad.-** La integralidad se caracteriza por la transversalidad de los componentes físicos, biológicos, económicos, sociales, culturales, ambientales, políticos y administrativos, con perspectivas a largo plazo (MINAM, 2009, R.M. N° 026-MINAM, 2010). Es importante considerar las diferentes perspectivas para el proceso, tales como el requerimiento de integrar los conocimientos de las diferentes prácticas sociales (de productores, comerciantes, educadores, etc.) y las disciplinas técnicas. En relación con esto último, serán necesarios estudios de suelo, agua y otros recursos naturales; de población, de riesgos asociados a peligros naturales, etc., para tener una idea íntegra de las posibilidades y limitaciones del territorio, información que brinda la ZEE.

**-Complementariedad.** - “La complementariedad en todos niveles territoriales, propiciando la articulación de las políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales” (R.M. N°026-MINAM, 2010). La complementariedad es trascendente en todos los niveles, ya sea, a nivel vertical con los niveles de administración, como a nivel horizontal, entre los sectores vinculados con la gestión territorial, bajo el criterio de carácter estratégico.

**-Gobernabilidad.** - De acuerdo al Consejo Nacional del Ambiente, el principio de la “gobernabilidad territorial debe estar orientado a armonizar políticas, planes, instituciones, procesos, instrumentos, mecanismos, e información, a fin de permitir a los diversos actores sociales, mediante su participación activa, la solución de conflictos y búsqueda de consensos sobre su problemática territorial y su enfrentamiento” (CONAM, 2005). Como afirma el R.M. N° 026-MINAM-2010, la gobernabilidad

democrática está encaminada a armonizar políticas, planes, programas, procesos e instrumentos, integrándolos mediante mecanismos de participación e información.

**-Subsidiaridad,** la subsidiaridad es un principio fundamental en el proceso de OT. De acuerdo a la CONAM (2005), permite la “articulación y direccionalidad de las políticas sectoriales y ambientales en todos los niveles territoriales”. Por otro lado, GTZ y CONAM (2006) ratifican que “garantiza la toma de decisiones sobre el territorio y que se haga de la forma más cercana al ciudadano, o por los gobiernos locales y regionales que se hallan más cerca de él. En esas condiciones, la planeación, el uso, el monitoreo y las responsabilidades sobre el territorio, tienen mayores posibilidades de ser eficaces”. La R.M. N° 026-MINAM-2010 declara que “es un proceso descentralizado con responsabilidades definidas en cada uno de los niveles nacionales, regional y local”. En la misma línea y de acuerdo a las leyes N° 27783 (2002), N° 27867 (2003) y N° 27972 (2003), la subsidiaridad también se inscribe en el marco de la descentralización, pero muy poco se ha avanzado en este aspecto. Tampoco está exenta de cuestionamientos por parte de diferentes actores sociales en el Perú, porque limita las competencias a los gobiernos subnacionales, mientras el MINAM monopoliza las decisiones sobre esta política, contraviniendo los principios que había planteado inicialmente (descentralización).

**-Equidad.-** La equidad está “orientada a generar condiciones para asegurar mejor la correlación de la diversidad territorial en los procesos de toma de decisiones, acceso a recursos productivos, financieros y no financieros; de tal forma, que se garanticen las oportunidades, bienes y servicios en todo el país” (R.M. N° 026-MINAM, 2010). Muqui (2010) destaca que procura otorgar oportunidades a todos los grupos sociales y sectores del territorio, principalmente en regiones de escaso desarrollo, donde son fundamentales.

**Competitividad.-** Se refiere a la “reducción de los desequilibrios territoriales, el desarrollo de la competitividad territorial; y la mejora del acceso de la población a los servicios sociales básicos y oportunidades de empleo” (CONAM, 2005). Desde el punto de vista de (Muqui, 2010), es la búsqueda de mejores resultados, es decir, más y mejores bienes y servicios con menores recursos. De acuerdo a la R.M. N° 026-MINAM-2010 está “orientada a su incremento y a la maximización de las

potencialidades del territorio”.

**Participativo.-** Se refiere a la participación activa e informada de los diversos agentes regionales y locales con el proceso (CONAM, 2005). Como plantea GTZ y CONAM (2006), el proceso de OT presupone “la participación, concertación y cooperación de los actores del ámbito, porque las personas que ocupan el territorio son las que mejor lo conocen. Tienen, por tanto, mayor derecho a tomar parte en las decisiones sobre el mismo”. A juicio de Muqui (2010) los “grupos y actores sociales intervienen durante la formulación y la gestión de los planes de ordenamiento territorial. La concertación de intereses”. La participación a nivel de los gobiernos locales es activa, sin embargo, no se materializan sus decisiones; y en reiteradas ocasiones su participación ha servido para validar una decisión técnica previamente aprobada.

**Diversidad Cultural.-** Este principio reitera el “respeto a la diversidad cultural, los conocimientos colectivos, y la formas de uso y manejo tradicionales del territorio y los recursos naturales, en concordancia con lo establecido en el artículo 89° de la Constitución Política del Perú” (R.M. N°026-MINAM, 2010). Tratándose de un país con un mosaico de diversidades territoriales y culturales, es importante que el proceso de OT considere estos aspectos basados en la diversidad cultural. Sin embargo, la orientación de esta política tuvo un carácter homogeneizador, más encaminado a la construcción de una unidad territorial e identidad nacional, que respeto a la diversidad como plantea inicialmente en sus principios.

**Preventivo. -** Se refiere a la prevención de amenazas, internas o externas, sean éstas de origen natural o antrópico. Por consiguiente, “la recuperación de ecosistemas y recursos degradados. O el desarrollo y la garantía del ejercicio de las capacidades humanas e institucionales en todos los niveles de organización del territorio” (CONAM, 2005).

**Problemática. -** “La problemática del territorio se afronta en todas sus dimensiones biofísicas, económicas, socioculturales y político-administrativo, en perspectiva de largo plazo, en forma integral y sistémica, reconociendo que cada territorio tiene sus propias particularidades” (CONAM, 2005). Se deben considerar aspectos singulares del territorio y buscar la flexibilización de los instrumentos en función y según los requerimientos de los usuarios.



#### **6.4.2.- Objetivos**

Los objetivos del OT dependen del contexto en que se plantean. Por lo general, se enfocan en función de la realidad de cada país y de sus necesidades prioritarias, siendo las más importantes la lucha contra la pobreza y la corrección de los desequilibrios territoriales y socioeconómicos, todo ello matizado por la sostenibilidad y el desarrollo en general. Tal como expresa Fernández (2004:37), el objetivo general es el “establecimiento de una propuesta de modelo territorial para el espacio de objeto de planificación aquella que se considere más adecuada desde la administración pública responsable de la actuación, y por tanto sujeta al debate ideológico acerca de cuál es la organización territorial resultante que mejor responde al interés del conjunto de la sociedad”. Al igual que hemos visto para los principios del OT, sus objetivos también presentan diversidad, dispersión y no se integran adecuadamente. Según se desprende de los “Lineamientos de Políticas para el Ordenamiento Territorial en el Perú” (R.M. N°026-MINAM, 2010), la normativa más importante del proceso, los objetivos planteados son indefinidos, alejados de la realidad, voluntaristas y dispersos, características que se repiten en otras normas. Se han identificado dos grandes objetivos. Del primero, se puede desglosar en varios sub objetivos, todos ellos referentes al entorno ambiental y se encuentran en la “Ley General del Ambiente” (Ley N°28611, 2005) como en las “Bases Conceptuales y Metodológicas de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial” (GTZ y CONAM, 2006).

1.- “Promover y facilitar el uso sostenible de los recursos naturales y la diversidad biológica, la ocupación ordenada del territorio, en concordancia con las características, potencialidades y limitaciones de los ecosistemas, la conservación del ambiente, la preservación del patrimonio natural, cultural y el bienestar de la población” (CONAM, 2005; MINAM, 2009; R.M. N°026-2010-MINAM, 2010; Ley N°28611, 2005; GTZ y CONAM, 2006). Como hace notar Rodríguez (2009), existe una amplia coincidencia en alcanzar la racionalidad y el aprovechamiento de las potencialidades de los corredores de redes técnicas en función de la visión del desarrollo. Pero ¿Qué es la racionalidad para los actores comprometidos en el uso del territorio? Para el Estado es explotar, incluso sin tomar en cuenta los derechos de los ocupantes de los territorios, mientras que, para los empresarios la racionalidad se centra en la economía y el beneficio. Para los pobladores y afectados del aprovechamiento territorial es la gestión ecológica y para las organizaciones de la sociedad civil como GPC (2014), la racionalidad se entiende

como la ocupación ordenada y sostenible encaminada al desarrollo. Desde el punto de vista de Fabo (1983), en el proceso OT son importantes el análisis, la planificación y la gestión y dentro del marco de esta última son prioritarios los objetivos ambientales y las áreas de reservas ecológicas.

2.- “Impulsar el desarrollo del territorio nacional de manera equilibrada y competitiva con participación de los agentes públicos y privados a través de la adecuada planificación del territorio. Con énfasis en la infraestructura económica y social, el desarrollo de los asentamientos poblacionales y de las actividades productivas” (CONAM, 2005; MINAM, 2009; R.M. N°026-2010-MINAM, 2010). Muqui (2010) propone centrar los objetivos en mejorar la calidad de vida y la gestión del territorio, así como también en proteger el medio natural. Cruz (2006) sugiere la distribución y localización ordenada de las actividades y usos en el espacio geográfico, en armonía con el ambiente. La participación ciudadana es un factor determinante en el éxito de los planes en el Proceso de Ordenamiento Territorial (POT). En la opinión de Zoido (1998) es fundamental establecer condiciones de equidad en todo el territorio mediante una correcta distribución y accesibilidad de las dotaciones y los equipamientos. El desarrollo debe ser comprendido como sostenible, objetivo que es tomado en consideración por la mayoría de los autores. Como dice Bielza de Ory (2011), es importante promover el desarrollo sostenible compatible con el territorio, la gestión y la protección del patrimonio natural y cultural con competitividad y equilibrio demográfico. (Rodríguez, 2009). En cambio, desde el punto de vista de Gómez (2005) significa orientar a la sociedad y su territorio a un desarrollo sustentable, sin que los esfuerzos dañen al ser humano ni a la naturaleza, permitiendo una vida que armonice el entorno con la sociedad y contribuyendo a la recuperación y conservación de la naturaleza.

3.- “Prevenir y corregir la localización de los asentamientos humanos, de la infraestructura económica y social y de las actividades productivas en zonas de riesgos, identificando las condiciones de vulnerabilidad, inestabilidad física y sensibilidad biológica” (CONAM, 2005; MINAM, 2009; R.M. N°026-2010-MINAM, 2010; Ley N°28611, 2005; GTZ y CONAM, 2006). Para los países en vías de desarrollo como el Perú, este aspecto es fundamental y quizá determinante para el desarrollo. Para los pobladores es el objetivo más importante a la hora de participar en los procesos de

planificación y ordenamiento, porque buscan infraestructuras que mejoren sus condiciones de vida ante un escenario de escasa dotación de estos medios. Bielza de Ory (2011) manifiesta que proporcionar criterios para la ubicación de las infraestructuras y los equipamientos, en coordinación con los sectores implicados mediante la coordinación administrativa e institucional, representa una base sólida solidaria para la planificación, ya sea a nivel vertical como horizontal. Gómez (2005) destaca que el trabajo coordinado permite armonía y cohesión en la búsqueda de los objetivos, lo que redundará en el ahorro de recursos.

4.- “Contribuir a revertir los procesos de exclusión y de pobreza, fortaleciendo y facilitando un desarrollo territorial armónico” (CONAM, 2005; MINAM, 2009; R.M. N°026-2010-MINAM, 2010; Ley N°28611, 2005; GTZ y CONAM, 2006). Como la mayoría de las políticas públicas, el OT está encaminado a un objetivo supremo, que es establecer las condiciones para la calidad de vida de los habitantes independientemente de su lugar de residencia, haciendo efectiva la cohesión territorial y social (Bielza de Ory, 2011). Por esta misma razón, en los países en vías de desarrollo la lucha contra la pobreza es una condición prioritaria. Gómez (2005) enfatiza que el OT es un proceso que se coloca al servicio del ser humano conducente a su bienestar y la búsqueda permanente de su felicidad, lo que implica que este debe descubrir y cuidar su hábitat a través de un conocimiento que le permita valorarlo y preservarlo como parte de una aspiración colectiva. Pemán y Brau (2006) recogen el espíritu de la ordenación del territorio en Europa, afirmando que el proceso de OT es una modalidad de la planificación del suelo que se centra en varios aspectos, de los cuales el más importante es el desarrollo sostenible.

5.- “Revertir los procesos de deterioro de los ecosistemas y usos no sostenibles del territorio y de los recursos naturales” (CONAM, 2005; MINAM, 2009; R.M. N°026-2010-MINAM, 2010). Para alcanzar este objetivo, se requiere de un POT vinculante con capacidad de regulación y control de las actividades. Empleando las palabras de Fabo (1985), se deben reducir los efectos negativos y estimular el mejor rendimiento del medio físico. Gómez (2005) afirma que el OT posee un objetivo específico, el restablecimiento del equilibrio perdido, para lograrlo se requiere un análisis profundo de los medios orientados a corregir las inequidades, de lo contrario, toda iniciativa será una mera declaración retórica sin sentido y sin compromiso, como ocurre actualmente en el

Perú. En relación a los recursos naturales, Bielza de Ory (2011) afirma que es importante asignar el uso racional del suelo en función de las aptitudes del medio físico y las necesidades de la población. Gómez (2005) sugiere la necesidad de conocer los recursos naturales, su existencia, magnitud, riesgos y su conservación, indicando también que, para lograr su óptimo aprovechamiento, son necesarios los inventarios íntegros, sin que se acepten ninguna sospecha de una existencia incierta. Tal como acota Zoido (1998), se puede lograr un equilibrio mediante la utilización racional de los múltiples recursos existentes en el territorio a través de la localización y gestión adecuada de los usos del suelo.

Un segundo objetivo general al que aspira el proceso de OT, es el fomento del desarrollo de tecnologías limpias y de responsabilidad social (Ley N° 28611, 2005; GTZ y CONAM, 2006). El descontrol de la expansión urbana como resultado de la migración, incrementa la pobreza en las periferias de las ciudades y genera desequilibrios entre la zona rural y urbana (Rodríguez. El riesgo al que está sometida la población es un aspecto importante no considerado en los objetivos del OT en el Perú, aunque se menciona recurrentemente en los instrumentos. A este respecto Gómez (2005) sugiere que no solo basta conocer los riesgos, sino que se debe accionar concretamente en la elaboración de planes de contingencia que eviten o reduzcan los impactos de los desastres naturales. Rodríguez (2009) opina, que, si las autoridades regionales tuviesen competencias suficientes, podrían concretar estrategias de OT, garantizar la compatibilidad de la localización de inversiones, reducir los conflictos sociales y la exposición a los peligros naturales. El problema es que no cuentan con los instrumentos legales para gestionar el territorio debido a la recentralización de las competencias y por temores absurdos del centralismo limeño. Como plantea Glave (2010:129), el OT, “puede responder a varios propósitos, pero su principal fin es mejorar la toma de decisiones para el desarrollo sostenible”. Desde la posición de Preciado, Rap y Vos (2015), en el planteamiento de objetivos subyacen tres aspectos: 1. la determinación externa de objetivos políticos antes de la ordenación del territorio, 2. hacer tangibles estos objetivos, como la maximización de la ganancia por unidad de tierra o la maximización de la biodiversidad, que se traducen en usos técnicos del suelo, 3. Un enfoque metodológico que pasa por un proceso político democrático y deliberativo, donde se negocia o consensa un plan de uso óptimo de la tierra, y sólo

cuando este espacio es superado, se emplean criterios y conocimientos científicos que ayuden a facilitar los acuerdos.

### **6.4.3.- Enfoques**

Los enfoques del OT deberían guardar relación con los de la planificación, sin embargo, como se observa en el cuadro N° 18, en el Perú hay una diversidad de enfoques utilizados en el POT. Como señala Rodríguez (2009), el OT tiende a convertirse en una disciplina integradora, por la conjunción de varias disciplinas en un mismo proceso y espacio común. Esta afirmación es solo una aproximación, la realidad evidencia exactamente lo contrario. En varios procesos de ordenamiento prima un enfoque que responde mejor a los intereses particulares de quién los plantea, más que a los intereses ideológicos y políticos de quienes los promueven. Como en el Perú se ha creído que el proceso era más ecologista, se le ha cuestionado arduamente hasta lograr su entrapamiento, sufriendo el silencioso veto del poder económico nacional por considerarlo nocivo para las actividades exportadoras primarias.

Cuadro 18. Enfoques y problemas a resolver.

<b>Enfoque</b>	<b>Problemas a Resolver</b>	<b>Influencia</b>
Economista	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desequilibrios territoriales</li> <li>• Localización de inversiones</li> </ul>	USA-Política regional y CEPAL
Urbanista	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudad</li> <li>• Ordenación urbana</li> <li>• Clasificación del uso del suelo</li> </ul>	Alemania-USA “Zoning”
Ruralista/agrarista	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campo</li> <li>• Mejora productiva primaria</li> <li>• Transformación física del espacio</li> <li>• Zonificación agroecológica</li> <li>• Zonificación Ecológica y Económica</li> </ul>	FAO
Conservacionista	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control de actividades</li> <li>• Gestión racional de R.R.N.N.</li> </ul>	GTZ
Naturalista/ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medio Ambiente</li> <li>• Amazonía</li> </ul>	OTCA/MINAM
Integral/sistémico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ambiente</li> <li>• R.R. N.N.</li> <li>• Cambio climático</li> <li>• Relación urbano-rural</li> <li>• Gestión de recursos naturales</li> <li>• Gestión del ambiente</li> </ul>	CIGA-PUCP Cosude-MASAL Unión europea
Geopolítico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Límites territoriales</li> <li>• Demarcación territorial</li> </ul>	DNDT

*Fuente: elaboración propia a partir de Gómez Orea (2002) y Muqui (2013:3-4)*

Del cuadro anterior se desprende, que las instituciones u organismos más influyentes en la política de OT, en orden cronológico fueron la FAO, TCA-OTCA, CEMAT, GTZ-COSUDE y Unión europea. Estos entes externos influenciaron al proceso con diferentes enfoques, la FAO orientó al enfoque de medio rural/agrario y la mejora de la productividad primaria, transformación física. Para mejorar estas condiciones de deterioro ambiental propuso la zonificación agroecológica, Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), estas propuestas fueron indirectas, pero en el Perú tuvo eco e interés importante. En el ámbito latinoamericano, el “Tratado de Cooperación Amazónica” fue determinante, para que el Perú se decante por el ordenamiento territorial (OT) y la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) con el objetivo de superar la gestión aislada, sectorial, desarticulada y con visión a corto plazo que generaba una serie de problemas ambientales y socioeconómicos en el país (TCA-BID, 1998). La propuesta del Tratado incorporaba un nuevo enfoque respecto a la actuación sobre el territorio, la zonificación. Esta consistía en el conocimiento del territorio, sus potencialidades y limitaciones, y la incorporación de diversos actores en una gestión conducente hacia la sociedad en conjunto, como la vía para el desarrollo sostenible del país. Este debate no es novedad en el medio, sino una discusión de décadas caracterizada por nuevos conceptos retóricos para viejas prácticas.

#### **6.5.- Instituciones vinculadas al Ordenamiento Territorial**

Las instituciones relacionadas con el OT son de carácter multisectorial, como evidencia el Cuadro N° 19 que muestra a diversos sectores y entidades trabajando en el mismo tema, en su mayoría con concepto similar y solo en algunos casos con definiciones diferentes. Como muchas otras políticas en el Perú, el proceso de OT se enfrenta al problema de la dispersión y anacronismo, que deriva de la forma de estructuración del Estado. A nivel geográfico también existen problemas en la gestión territorial producto de la inexistencia de una carta nacional actualizada, todavía se trabaja con la cartografía del siglo XX elaborada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), que tiene serias deficiencias y contribuyen a generar conflictos territoriales. Para avanzar con el OT es necesario mejorar la gestión cartográfica en el país y actualizarla a una escala aceptable y accesible para los estudios correspondientes.

Cuadro 19. Sectores relacionados con la Política de Ordenamiento territorial

Sector	Entidad	Concepto Utilizado
<b>Sectores del gobierno nacional</b>		
Presidencia del Consejo de Ministros	DNTDT	Demarcación territorial Organización territorial
	CEPLAN	Ordenamiento territorial
	INDECI	Ordenamiento territorial sostenible
	SEC. DES.	Ordenamiento territorial
	INEI	Ordenamiento territorial
Ministerio de Relaciones Exteriores	RR.EE	Ordenamiento territorial Delimitación territorial
	SBN	Catastro
	COFOPRI	Catastro Saneamiento predios rurales y urbanos
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	MVCS	Zonificación Planificación urbana Acondicionamiento territorial Ordenamiento territorial Desarrollo urbano-rural
Ministerio del Ambiente	SERNANP	Ordenamiento Sectorial
	IIAP	
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	MTC	Ordenamiento territorial
Ministerio de Energía y Minas	INGEMMET	Ordenamiento territorial
Ministerio de la Producción	PRODUCE	Ordenamiento pesquero
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	MINTRA	Ordenamiento territorial
Ministerio de Defensa	IGN	Demarcación territorial
	CENEPRED	Demarcación territorial
Ministerio de Agricultura y Riego	MINAGRI	Ordenamiento territorial
	SERFOR	Ordenamiento forestal
Ministerio de Cultura	MINCUL	Ordenamiento territorial
Ministerio de Relaciones exteriores	RR.EE	Ordenamiento territorial
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	MINCETUR	Ordenamiento territorial
Ministerio de Desarrollo e inclusión social	MIDIS	Enfoque territorial
Ministerio de Economía y Finanzas	MEF	Gobernanza territorial
<b>Gobiernos Subnacionales</b>		
Gobiernos regionales	GR	ZEE Ordenamiento territorial Demarcación territorial Titulación de comunidad campesinas y nativas
Gobiernos locales	GL	Zonificación urbana ZEE

		Ordenamiento territorial Acondicionamiento territorial Demarcación territorial (apoyo)
Gobierno metropolitano de Lima	ICL	Catastro

Fuente: elaboración propia.

Dentro de este esquema, algunas instituciones tienen un rol más activo que otras, incluso algunos sectores tienen gran número de entidades relacionadas con la ejecución del OT en el país.

### 6.5.1.- Sectores del Gobierno Nacional

**Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).** - La presidencia tiene un rol activo en la política de OT, considerando, que a esta institución ejecutiva están adscritas la DNTDT, el CEPLAN, el INDECI, la Secretaría de Descentralización y la Secretaría de Gestión Pública. Cada una de las instancias citadas cumplen roles específicos en este proceso.

**Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (DNTDT).** - El corpus legal en materia de demarcación territorial obedece a una jerarquía sistemática que encabeza la Constitución Política del Perú, puesto que en el número 7 del artículo 102º, establece que es “atribución del Congreso aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo. De esta norma se desprende tanto la competencia del Congreso de la República para aprobar la demarcación territorial, así como la competencia del Poder Ejecutivo para proponerla” (DNTDT, 2015a). En segundo orden se encuentra la “Ley de Demarcación y Organización Territorial” (Ley N°27795) y su reglamentación aprobada por el D.S. N° 019-2003-PCM. En tercer orden se ubican otras normas complementarias de alcances y contribución puntuales. La principal función de la DNTDT es el establecimiento definitivo de los límites político-administrativos de todo el país, con el objeto de reducir la inmensa cantidad de conflictos territoriales debido a la indefinición del 89% de ellos, lo que no permite gestionar adecuadamente las jurisdicciones.

**Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).** - En virtud del “Acuerdo Nacional” del año 2002, se establecieron una serie de políticas de Estado relacionadas con el territorio. En torno a la planificación, la quinta política nacional, se asume que el gobierno requiere de planeamiento estratégico, prospectiva y procedimientos transparentes en función de sus objetivos. El CEPLAN “es un organismo técnico



especializado que ejerce la rectoría efectiva del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico conduciéndolo de manera participativa, transparente y concertada, contribuyendo así al mejoramiento de la calidad de vida de la población y al desarrollo sostenible del país” (CEPLAN, 2017). El artículo 1° del D.L. N° 1088 (2015) indica que “tiene por finalidad la creación y regulación de la organización y del funcionamiento del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico -CEPLAN, orientados al desarrollo de la planificación estratégica como instrumento técnico de gobierno y gestión para el desarrollo armónico y sostenido del país y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el marco del Estado constitucional de derecho”. En el número 2.1 del artículo 2°, respecto a su finalidad señala que “se crea 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. El artículo 10° especifica las diferentes funciones de esta institución: “conducir el proceso y difusión, apoyar al PCM; asesorar entidades del Estado de todos los niveles, desarrollar metodologías e instrumentos, promover y orientar la formación de profesionales, promover sinergias institucionales, desarrollar estudios estratégicos, identificar y definir escenarios futuros, coordinación y unificación de criterios, desarrollar seguimiento evaluación de gestión estratégica del Estado y otras de su competencia”. Sin embargo, como afirma Azpur (2011:49), “el OT no ha sido un tema central en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo al 2021 y, más bien, se afirma una visión sectorial. El abandono de la tarea de hacer realidad un sistema nacional y descentralizado ha contribuido a esta realidad y al debilitamiento de las iniciativas promovidas por los gobiernos regionales”. Por otro lado, expone Landeo (2013), la “conducción y desarrollo de la planificación en el Perú están vinculadas al ordenamiento territorial”, pero no articuladas.

El CEPLAN se propuso ordenar los diferentes procesos de planificación que existen en la administración pública del país, erigiéndose como una institución de concertación para el desarrollo nacional (Correa, 2015), pero en la práctica, no se ha consolidado en este rol de ente referente y organizador de instituciones para el desarrollo del país, porque en forma paralela sectores como Vivienda, Ambiental y la propia PCM despliegan las mismas actividades y con el mismo objetivo, encaminado hacia el desarrollo. A pesar de sus esfuerzos “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” (Azpur, 2011:49). El desarrollo de la planificación en el Perú es un proceso que plantea una visión compartida y articulada entre los diferentes sectores y niveles de gobierno, pero esto todavía es una utopía porque el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional sustenta una escasa sinergia entre las instituciones.

***Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI).*** - “Organismo público ejecutor, que promueve, asesora, coordina y articula, en los tres niveles de gobierno, la gestión reactiva del riesgo de desastres y emergencias; a fin de proteger la vida y el patrimonio de las personas y del Estado”. A través de la Ley N° 29664 se crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres o SINAGERD, “como un sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, que tiene la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, evitar la generación de nuevos riesgos, la preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la gestión de riesgo de desastres” (INDECI, 2017). El reglamento de la organización y funciones del INDECI, aprobado por el D.S. N° 059-2001-PCM, dice en su artículo 37° que son “funciones del Comité de Asesoramiento y Coordinación de Emergencias: Identificar, priorizar, proponer y ejecutar estudios para la ejecución de obras de reconstrucción en zonas pobladas afectadas por desastres de gran magnitud, así como aquellos relacionados al ordenamiento territorial sostenible”. ¿Qué respuestas tuvo esta institución ante los acontecimientos del Fenómeno del Niño? Tuvo una respuesta irrelevante ante el tamaño del fenómeno, porque la definición de estrategias, de que tanto se habla en el Sistema Nacional, se trabajaba a demanda, dejando de lado la prevención y la prospectiva.

***Secretaría de Descentralización.-*** Esta entidad tiene el objetivo de “dirigir y conducir el proceso de descentralización a través de la coordinación y articulación de la política general del gobierno con los gobiernos regionales y locales, brinda asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades en gestión y conducir la inversión descentralizada que permita el desarrollo e integración regional, articular los planes sectoriales y coordinar la formulación de los planes anuales y transferencias”. En el marco del proceso de descentralización se aprobó la “Ley de Incentivos para la

Integración y Conformación de Regiones” (Ley N° 28274, 2004), que en el artículo 7° indica que una de sus funciones más importantes es la vigilancia en la “implementación en cada gobierno regional de los planes de ordenamiento territorial, con la finalidad de garantizar el adecuado uso de los diversos recursos existentes, así como la eficaz aplicación de los proyectos de desarrollo” (Ley N° 28274, 2004). No es posible evaluar el trabajo de esta oficina ni los efectos de esta ley porque no existen evidencias tangibles de los resultados obtenidos en torno a la política de ZEE-OT.

***Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).*** - Esta institución es el órgano rector del Sistema Estadístico Nacional del Perú y se encarga también de la gestión demográfica en el país y realiza los censos, el último de ellos realizado en el año 2017. También provee los mapas político-administrativos, que son los únicos conocidos a nivel local provincial o distrital, en la gran mayoría aproximados y desactualizados. La información demográfica, socioeconómica y geográfica que produce esta institución es de vital importancia para la política de OT, aunque los promotores no toman en cuenta su rol.

***Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS).*** - El Reglamento de Organización de Funciones (ROF), en el artículo 1° indica que “el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento es un organismo del poder ejecutivo que tiene personería jurídica de derecho público y constituye un pliego presupuestal, con autonomía técnica administrativa, económica y financiera de acuerdo a ley” (D.S. N°010-2014-V). El Ministerio de Vivienda es uno de los sectores importantes para la gestión territorial, en particular en el área urbana. Se regía a través de la Ley N° 27792, pero esta norma fue derogada y en su lugar se ha aprobado la Ley N° 30156, vigente hasta la actualidad. Este sector se define como “un organismo público integrante del Poder Ejecutivo y constituye un Pliego Presupuestal, con autonomía administrativa y económica, de acuerdo a ley. Es el ente rector de los asuntos de vivienda, urbanismo, desarrollo urbano, construcción de infraestructura y saneamiento, para lo cual formula, aprueba, dirige, evalúa, regula, norma, supervisa y en su caso ejecuta las políticas nacionales en estas materias. En coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales, formula los planes y programas que le corresponde en las materias de su competencia”. El “Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio” (D.S. N°002-2002-vivienda), ya derogado, decía en el artículo 7° que en cuanto al sector de vivienda tenía

como objetivo: “articular el espacio nacional mediante una propuesta de ordenamiento territorial que configure un Sistema Urbano Nacional y cree las condiciones para el fortalecimiento y consolidación de los centros poblados”. El MVSC es uno de los principales gestores del territorio y que el marco de sus competencias se encuentra vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, bienes nacionales y propiedad urbana. En la práctica se orienta hacia el ordenamiento territorial urbano y el fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales en la gestión urbana, sin embargo, su labor es descoordinada e ineficiente en políticas de gestión urbana y de vivienda, sobre todo en regiones y gobiernos locales. Sin embargo, tiene actividad desde hace más medio siglo, no ha podido superar la desarticulación con los gobiernos subnacionales y es donde se observa la debilidad institucional del Ministerio. Este Ministerio no tiene presencia institucional en gobiernos subnacionales, sus normas no son conocidas, y tampoco existe un mecanismo para el cumplimiento de las mismas, es una confusa repartición de roles que no aportan en la gestión del área urbana, sino, más bien duplica competencias con otros sectores como el caso del POT con MINAM.

***Superintendencia Nacional de Bienes Nacionales (SBN).*** - El objetivo de esta Superintendencia es “normar, gestionar, defender y supervisar los bienes estatales en beneficio de las entidades públicas, privadas y ciudadanía, de manera transparente y con enfoque territorial”. Entre sus funciones está la administración de bienes estatales a través de la adecuación de plataformas tecnológicas para la gestión eficiente de los bienes nacionales, que está a cargo de la Dirección de Normas y Registros y la Subdirección de Registro y Catastro. Sin embargo, como en otras instituciones estatales sus acciones no son articuladas y hay duplicidad de funciones con otras que también trabajan temas de catastro, básicamente porque no existe un centro de gestión de la información que al mismo tiempo centralice, descentralice y se retroalimente en una dinámica moderna y transparente. La “Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales” o “Reglamento de la Ley N° 29151” (D.S. N° 007-2008-Vivienda), regula esta entidad y vela por la “organización, atribuciones y funcionamiento del Sistema Nacional de Bienes Estatales”. En el artículo 20° indica que el “SINABIP contiene información catastral, técnica, jurídica y económica de los bienes estatales, en sus dimensiones espacial, temporal y temática; útil para una adecuada gestión de dichos bienes, así como para el ordenamiento territorial.” (D.S. N° 007-2008). La R.M. N° 175-2003-V, modificada por la R.M. N° 103-2009-V y derogada por el D.S. N° 010-2014-V,

especifica que entre las funciones de la Dirección de Ordenamiento Territorial están: “a) coordinar, concordar y formular propuestas de ordenamiento territorial, con fines de complementariedad físico espacial, articulación de mercados locales y regionales, redistribución poblacional y manejo sustentable de recursos en coordinación con la Oficina de Medio Ambiente. b) Coordinar, concordar y formular las políticas y planes de ordenamiento territorial. c) Coordinar, concordar y formular la normatividad correspondiente en materia de ordenamiento territorial y evaluar permanentemente su aplicación”. Sin embargo, las funciones que plantea esta Superintendencia no aparecen ni en la propuesta de OT ni en las normas de este proceso, demostrando que las instituciones públicas del país, no superan la desorganización y la desarticulación, tampoco son conscientes de la duplicidad de los esfuerzos que no contribuyen al bienestar ciudadano.

***Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI).*** - Su conformación fue aprobada en el D.L. N° 1089 y su reglamento por el D.S. N° 032-2008-Vivienda. Este organismo es el encargado de las acciones técnico-legales encaminadas a la regularización del derecho a la propiedad del Estado, al mismo tiempo de “brindar información estandarizada, codificada, georreferenciada y actualizada, establecer una herramienta virtual que permita el intercambio de información catastral entre entidades, implementar una herramienta, de gestión multipropósito con base de la información producto de la formalización y la actualización permanente del catastro urbano” (COFOPRI, 2017). A pesar de sus esfuerzos por gestionar el catastro urbano, aún existen una serie de carencias debido a la deficiente institucionalidad y en los últimos años ha pasado de un sector a otro. Existen innegables esfuerzos por mejorar la gestión urbana, no obstante, las acciones del COFOPRI requieren de una estratégica articulación tanto a nivel horizontal como vertical, simultáneamente, se deben aprovechar las ventajas de la tecnológica para mejorar el proceso y abaratar los costos de gestión. Actualmente existe una escasa relación entre los principales actores de la gestión urbana, como son los gobiernos regionales y locales, no hay mecanismos adecuados de difusión del catastro y los existentes son imprecisos, dispersos, desactualizados y con escalas incompatibles. Sin embargo, la dificultad se presenta cuando intervienen los políticos de turno, fomentan la desordenada ocupación del territorio y luego encargan a esta institución, que la legitime.

**Ministerio del Ambiente (MINAM).** - A través del “Reglamento de Organización y Funciones del Consejo Nacional del Ambiente” (D.S. N° 048-97-PCM), en su artículo 17° el CONAM establecía que “coordina intersectorialmente con el Gobierno Central, con los Gobiernos Regionales y Locales y concreta políticas, planes y metas con las instituciones de la sociedad civil en miras a lograr el desarrollo sostenible”. En el artículo 20° se definía al “Ordenamiento Ambiental que tiene por objeto orientar y establecer que las condiciones del uso del espacio y de sus componentes se realice de acuerdo con sus características ecológicas, económicas, culturales y sociales con el fin de obtener su máximo aprovechamiento sin comprometer su calidad y sostenibilidad”. Asimismo, según el D.S. N° 048/97-PCM la CONAM establecía los criterios para el OT en el país en forma coherente con las políticas encaminadas al desarrollo sostenible, estableciendo en el artículo 21° que “el Ordenamiento Ambiental se realizaría en forma progresiva y que las autoridades sectoriales calificarían las condiciones de los usos del espacio y en función de sus aptitudes, sostenibilidad y las necesidades del desarrollo del país”.

El Ministerio del Ambiente, sucesor del CONAM, recientemente ha sufrido algunas modificaciones en su “Reglamento de Organización de Funciones (ROF)”, que en virtud del D.S. N° 002-2017-MINAM (2017) y le otorga un nuevo nombre “Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental, que es un órgano de línea y responsable de conducir la elaboración de herramientas, instrumentos y procedimientos, así como encargado de la formulación de planes, programas, proyectos que contribuyan a la Gestión del Territorio, en materia ambiental, con énfasis en la aplicación de la zonificación ecológica y económica y otros instrumentos; así como la generación de información y el monitoreo del territorio. Depende jerárquicamente del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales” (MINAM, 2017), algunas de cuyas funciones y acciones correspondientes aún no se conocen. En torno a esta institución existe una amplia normativa referida al OA (Ley N° 28245, 2004), la ZEE y el OT (D.S. N° 087-2004-PCM, 2004), la promoción de planes de ordenamiento urbano y rural (Ley N° 28611, 2005), la definición del responsable de la conducción del proceso de OT (D.L. N° 1013, 2008) y finalmente el ordenamiento forestal como parte del OT (Ley N° 29763). Campana (2014) afirma que con la aprobación de la Ley N° 30230, los gobiernos subnacionales perdieron sistemáticamente un importante margen de autonomía respecto del control técnico del MINAM, que, aprovechando su papel de

rector en materia de ordenamiento acabó por atarlos de manos, complejizando el proceso.

***Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP).***- En 1969 se creó la “Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales” (ONERN) y el 27 de noviembre de 1992 el “Instituto Nacional de Recursos Naturales” (INRENA) (D.L. N° 25902), cuyo Reglamento de Organización de Funciones (ROF) (D.S. N° 055-92-AG), señalaba que sus objetivos giran en torno al uso sostenible de los recursos naturales y la orientación hacia el desarrollo del país, la concertación de políticas de conservación, investigar, evaluar, proponer lineamientos de política nacional, evaluar el impacto ambiental de los proyectos agrarios y lo que la normativa ordene. Durante el Gobierno de Alejandro Toledo se aprobó el “Reglamento de Organización y Funciones del INRENA” (D.S. N° 002-2003-AG), que en su artículo 4° dice que “El INRENA es la autoridad pública encargada de realizar y promover las acciones necesarias para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, la conservación de la diversidad biológica silvestre y la gestión sostenible del medio ambiente rural, mediante un enfoque de ordenamiento territorial por cuencas y su gestión integrada; estableciendo alianzas estratégicas con el conjunto de actores sociales y económicos involucrados”. En el artículo 27°, como parte de sus atribuciones y funciones en materia hídrica dice que debe “proponer, promover, apoyar y participar en trabajos de investigación sobre el uso y aprovechamiento sostenible del recurso hídrico, ordenamiento territorial y la elaboración de planes maestros de gestión”. En el artículo 30°, señala que en relación al aspecto forestal y fauna silvestre su función es “promover y apoyar trabajos de investigación sobre el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como el ordenamiento forestal y la elaboración de planes de manejo forestal y de fauna silvestre”. El “Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado” (SERNANP) está adscrito al MINAM desde el año 2008 (D.L. N°1013), institución que se encarga de dirigir y establecer criterios técnicos y administrativos para la conservación de las Áreas Naturales Protegidas.

***Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP).*** - El IIAP es una “institución de investigación científica y tecnológica concebida para lograr el desarrollo sostenible de la población amazónica, con énfasis en lo rural, especializada en la conservación y uso correcto de los recursos naturales en la región amazónica”. Fue

creada en 1981 mediante la Ley N° 23374 (en virtud del artículo 120 de la CPP de 1979), siendo ratificada en el año 2004 por la Ley N° 28168, que le otorgó personería de derecho público interno y autonomía económica y administrativa. El IIAP tiene órganos distribuidos en todas las regiones amazónicas del Perú (Loreto, Ucayali, San Martín, Madre de Dios, Amazonas y Huánuco), abarcando una extensión aproximada de 760.000 km<sup>2</sup> que representa más del 60% del territorio nacional; su sede está en la ciudad de Loreto y mantiene una oficina de coordinación en Lima. Desde mayo de 2010 está adscrito al Ministerio del Ambiente y es la institución responsable de la política general de investigación en la Amazonía. Ha desarrollado el estudio de la ZEE encaminado al OT en las regiones de San Martín, Madre de Dios y Amazonas, actualmente trabaja seis programas de investigación.

***Ministerio de Transportes y Comunicaciones.*** - Este sector “es el responsable del desarrollo de los sistemas de transporte, la infraestructura de las comunidades y telecomunicaciones del país. Su labor es crucial para el desarrollo socio-económico porque permite la integración nacional, regional e internacional, la facilitación del comercio, la reducción de la pobreza y el bienestar del ciudadano” (MTC, 2017). La “Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones”, en su artículo 2° indica que “el Ministerio de transportes y comunicaciones integra interna y externamente al país, para lograr un racional ordenamiento territorial vinculando las áreas de recursos, producción, mercados y centros poblados, a través de la formulación, aprobación, ejecución y supervisión de las infraestructuras de transportes y comunicaciones. A tal efecto, dicta normas de alcance nacional y supervisa su cumplimiento” (Ley N°27791).

***Ministerio de Energía y Minas.*** - Es uno de los ministerios comprometidos en los recientes conflictos sociales debido a su escasa capacidad de gestionar el territorio o por una gestión encauzada a determinados intereses económicos. Presenta direcciones descentralizadas, que su presencia pasa inadvertida en las regiones. Es una institución que obedecen solo a sus fines dejando de lado al resto de los sectores comprometidos en la gestión territorial, sin cumplir ninguna de las normativas previstas para este fin, como lo evidencian las concesiones mineras a través de INGEMMET.



***Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET).*** - Institución que tiene “el objetivo de la obtención, almacenamiento, registro, procesamiento, administración y difusión eficiente de la información geo científica y aquella relacionada a la geología básica, los recursos del subsuelo, los riesgos geológicos y el geo ambiente. Asimismo, tiene como objetivo conducir el Procedimiento Ordinario Minero, incluyendo la recepción de petitorios, el otorgamiento de concesiones mineras y su extinción según las causales fijadas por la ley, ordenando y sistematizando la información georreferenciada mediante el Catastro Minero Nacional, así como la administración y distribución del Derecho de Vigencia y Penalidad” (INGEMMET, 2017). De acuerdo a su reglamento de organización y funciones; específicamente en el marco de las funciones asignadas a la “Dirección de Geología Ambiental y Riesgo Geológico”, en el artículo 21° indica que “la Dirección de Geología Ambiental y Riesgo Geológico realiza investigaciones, programas y proyectos Geoambientales, Geotécnicos y de Evaluación y Monitoreo de Peligros Geológicos del territorio nacional a fin de contribuir con los organismos competentes en materia de ordenamiento territorial, planificación y desarrollo nacional así como la seguridad física dentro del país y la conservación del patrimonio natural y cultural” (D.S. N° 035-2007-EM). Los problemas surgen en el ámbito de la gestión territorial en el uso de la cartografía y los derechos sobre el territorio, la nula articulación y coordinación de esta institución con otras que también realizan la misma labor, generando conflictos territoriales y lo que demuestra el manejo parcelado de las responsabilidades en un mismo ámbito.

***Ministerio de la Producción.*** - Este sector fue creado en 2002 (Ley N° 27779) y tiene como finalidad de “diseñar, establecer, ejecutar y supervisar, en armonía con la política general y los planes de gobierno, políticas nacionales y sectoriales aplicables a los sectores de pesquería y de MYPE e industria, asumiendo rectoría respecto de ellas. Dicta normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas, la gestión de los recursos del sector, así como para el otorgamiento, reconocimientos de derechos, la sanción, fiscalización y ejecución coactiva”. La “Ley Marco de Desarrollo de Parques Industriales”, en el artículo 6° sobre los criterios para la identificación y ubicación de las zonas y áreas destinadas al desarrollo de Parques Industriales, así como para la autorización a empresas para que se instalen y operen, en su punto 1 toma en cuenta “las disposiciones legales relativas al ordenamiento territorial y el medio ambiente vigentes, tanto a nivel nacional, regional y local” (Ley N° 28183,

2004). El Reglamento de la “Ley General de Pesca” (D.S. N° 012-2001-PE) contempla varios aspectos que se refieren al ordenamiento pesquero. El artículo 5° sostiene que “el ordenamiento pesquero se aprueba mediante reglamentos que tienen por finalidad establecer los principios, las normas y medidas regulatorias aplicables a los recursos hidrobiológicos que deban ser administrados como unidades diferenciadas”.

**Ministerio del Trabajo.** - Este sector tiene como misión “promover empleo decente y productivo, así como el cumplimiento de los derechos laborales y fundamentales de la población, a través del fortalecimiento del dialogo y, la empleabilidad y protección de los grupos vulnerables, en el marco de un modelo de gestión institucional centrado en el ciudadano”. La “Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa” (Ley N° 28015, 2003), tiene como objetivo la “promoción de la competitividad, formalización y desarrollo de las micro y pequeñas empresas para incrementar el empleo sostenible, su productividad y rentabilidad, su contribución al Producto Bruto Interno, la ampliación del mercado interno y las exportaciones, y su contribución a la recaudación tributaria” (Ley N° 28015, art 1°, 2003). En el artículo 13°, referido a los gobiernos subnacionales, indica que “los Gobiernos Regionales y Locales promueven la inversión privada en la construcción y habilitación de infraestructura productiva, comercial y de servicios, con base en el ordenamiento territorial, y en los planes de desarrollo local y regional; así como la organización de ferias y otras actividades que logren la dinamización de los mercados en beneficio de los MYPE” (Ley N° 28015, 2003). Esta normativa, asume existencia previa de un POT, la realidad es diferente. Sin embargo, debería existir una normativa que contribuya a la fijación de infraestructura productiva y no esperar a la aprobación de un POT, que tiene dificultades para aprobar y aplicarse.

**Ministerio de Defensa.** - “El Ministerio de Defensa dirige la política de Defensa Nacional en el campo militar para que las Fuerzas Armadas garanticen permanentemente la independencia, soberanía e integridad territorial de la república” (D. Leg. N° 1136, art.3). No obstante, al mencionado Ministerio están adscritos el IGN y el CENEPRED.

-Instituto Geográfico Nacional (IGN), el ING es el “ente rector de la cartografía nacional, planea, dirige, ejecuta y controla las actividades relacionadas con la

geomántica, manteniendo actualizada la base de datos geoespaciales; en concordancia con la infraestructura de datos espaciales del Perú; a fin de mantener permanentemente actualizada la cartografía básica oficial del país; poniéndola a disposición de las entidades públicas y privadas que la requieran para los fines del desarrollo y la defensa nacional”. En su estructura organizativa encontramos la “Dirección General de Geografía”, que a su vez está dividida en direcciones de demarcación territorial, nombres geográficos, límites fronterizos y sistemas de infraestructura geográfica. Otro órgano es la “Dirección General de Cartografía”, que tiene direcciones de geodesia, cartografía, reproducción y fotometría. Esta institución debería tener una competencia muy importante en el desarrollo del proceso de OT, porque gestiona la información cartográfica relacionada al uso de sistemas integrados de geografía (SIG), que en la práctica debería ser utilizada para la adecuada gestión y OT de acuerdo a las necesidades y escalas más adecuadas para el proceso. Sin embargo, la realidad evidencia un gran vacío en la sistematización de información cartográfica a nivel nacional, a tal punto que no se cuenta con mapas político- administrativos a nivel regional y menos aún a nivel de provincias y distritos. La gestión del territorio de los distritos y provincias continúa utilizando los mapas elaborados por el INEI, tan antiguos y deficientes que no responden a la realidad, sólo son referenciales, generando conflictos territoriales debido a la indefinición de los límites o al error cartográfico. La planificación no cuenta con una articulada información cartográfica; las instituciones peruanas utilizan cartografías diferentes, generando duplicidades en la generación de información geoespacial, sin aportar a los objetivos principales que aspira el país.

Revisando las actividades que desarrollan las diferentes instituciones, se hace evidente que la aplicación de normas de demarcación territorial, se superponen. El IGN supervisa y controla actividades similares a las que realizan los “Gobiernos Regionales y la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros (DNTDT-PCM), en los trabajos técnicos y memorias descriptivas de límites a nivel distrital, provincial y departamental, en cumplimiento a la normatividad vigente sobre temas de Demarcación y Organización Territorial”. La contribución del IGN al proceso de OT no es visible debido a que la geografía en el país no es una disciplina de amplia difusión. Aunque se está construyendo una infraestructura de datos espaciales del Perú (IDEP) a través de un programa de georreferenciación a una escala de 1/100.000, otras instituciones trabajan en la misma dirección, lo que evidencia una

política territorial gestionada en forma dispersa e incorrecta. Dentro de la incompreensión de la política de OT, como disciplina, la Geografía es la que menos protagonismo ha tenido, se observa que las entidades académicas y el IGN continúan ausentes en este proceso, en comparación con otras entidades equivalentes en Latinoamérica (Colombia, Brasil y Ecuador). El ING debería ser la institución rectora, pero carece de iniciativa, como resultado se utiliza información cartográfica heterogénea en las instituciones públicas y privadas. El ING no lidera el proceso de generación de información geoespacial, las deficiencias son visibles como el desconocimiento de la situación geográfica y los límites territoriales del país, como si en el Perú no existiese una institución responsable del tema.

***Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED).***- Esta entidad “es un organismo público ejecutor que elabora normas técnicas y de gestión y brinda asistencia técnica especializada a las entidades públicas y privadas en los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo de desastres, así como de reconstrucción, con la finalidad de proteger la vida de la población y el patrimonio de las personas y del Estado, de acuerdo con el desarrollo sostenible del País”. Sus principales funciones consisten en la disposición de los mecanismos para la adecuada gestión de riesgo de desastres y la facilitación de información para la prevención y estimación del riesgo de desastres y para la seguridad territorial, no obstante, las acciones se realizan en forma descoordinada y no se aplican las normas correspondientes. A causa de la ineficacia del IGN, tampoco cuenta con la información catastral actualizada que contribuya a la prevención y estimación del riesgo de desastres, y la descoordinación con los gestores en el campo del desarrollo urbano evidencian el fracaso de las políticas públicas en este aspecto. En relación a sus objetivos, esta institución debería ser uno de los entes más importantes del país, sin embargo, su inoperancia se evidencia en el aumento de las titulaciones de propiedades en zonas de riesgo y en la inexistencia de información catastral centralizada de estas zonas, que provoca que cada año existan más damnificados a raíz de los huaycos y crecidas de ríos.

***Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI).*** - El objetivo estratégico de este sector es “gestionar los recursos naturales y la diversidad biológica de competencia del sector agrario en forma sostenible”. También destacan otros como “gestionar el uso del

recurso hídrico para fines agrarios, impulsar la conservación de suelos y recuperación de suelos agrarios degradados, impulsar el ordenamiento territorial con fines agrarios, fortalecer el manejo sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre”. El Ministerio de Agricultura también se encarga de la titulación de comunidades campesinas y nativas, lo que implica su influencia directa en las políticas territoriales. Según el D.S. N°002-2003-AG, al Ministerio de Agricultura corresponde también el OT por cuencas y su respectiva gestión integrada. Como evidencia la “Política Nacional Agraria” (D.S. N° 002-2016-MINAGRI), el Ministerio de Agricultura también tiene un enfoque territorial, entendiendo que “el desarrollo territorial implica integrar la dimensión económica-productiva, socio-cultural, ambiental y político-institucional, y proveer una mirada integral del territorio, para promover la articulación de los espacios rurales con los urbanos, a través de propuestas de desarrollo de los gobiernos regionales y municipales, teniendo en cuenta la visión y orientaciones nacionales y sectoriales. El desarrollo territorial soporta su implementación en instrumentos de importancia para el sector agrario como el ordenamiento territorial, que permite una ocupación ordenada y un uso sostenible del territorio” (D.S. N° 002-2016). La información del CENAGRO (2012), tomada por el Ministerio de Agricultura y Riego, sostiene que el Perú posee “el 30.1% del territorio nacional, equivalente a 38.7 millones de hectáreas, es de uso agropecuario. De este total, el 18.5%, 7.1 millones de hectáreas, corresponde a superficies agrícolas (bajo cultivo, en barbecho o no trabajada). La superficie no agrícola, de 31.6 millones de hectáreas, está compuesta por áreas de pastos naturales, montes y bosques, por lo que, la gestión del recurso suelo, requiere la implementación de políticas que permitan su recuperación, conservación y ampliación, en el marco de un proceso de ordenamiento territorial” (D.S. N° 002-2016). Como parte de sus objetivos, el Ministerio trabaja en “la gestión de suelos de uso agrícola y de pastoreo” y está empeñado en elaborar un inventario actualizado de la clasificación de suelos, aspecto clave para los procesos de OT y ZEE, así como para la titulación. En relación al desarrollo forestal y de la fauna silvestre debe encargarse de “desarrollar el ordenamiento y zonificación de la superficie forestal del país, considerando la capacidad de uso mayor de suelos para identificar, ordenar, asignar derechos y poner en valor las tierras” (D.S. N° 002-2016).

***Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR).*** - Esta entidad tiene la misión de “promover la gestión sostenible y participativa de los recursos forestales y de

fauna silvestre y el aprovechamiento de sus servicios eco sistémicos, brindando servicios de calidad que contribuyan al bienestar de los ciudadanos y ciudadanas”. De acuerdo al “Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre” (D.S. N°007-2013-MINAGRI), el artículo 4° dice que el SERFOR tiene la función de “conducir, en coordinación con las autoridades y otras entidades competentes, el catastro, el inventario, la valoración, la zonificación y el ordenamiento del patrimonio forestal y de fauna silvestre, considerando los lineamientos metodológicos y procedimientos aprobados por la autoridad competente”. El artículo 39° se refiere a la “Dirección General de Información y Ordenamiento Forestal y de Fauna Silvestre”, estableciendo “que es un órgano de línea del SERFOR encargado de conducir la base de datos cartográfica, el catastro, inventario, zonificación y ordenamiento forestal y de fauna silvestre, así como proponer lineamientos y metodología para su implementación y actualización permanente”. El artículo 40° describe sus funciones, que son la “elaboración, proposición, coordinación y supervisión, en el marco de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, catastro, zonificación y el ordenamiento forestal nacional; proposición de unidades de ordenamiento forestal en coordinación con los gobiernos regionales y locales, en coordinación con el Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) y al Registro Nacional de Ordenamiento Territorial y Zonificación Ecológica y Económica del Ministerio del Ambiente”.

**Ministerio de Cultura.** El Ministerio tiene el objetivo de “promover y gestionar la diversidad cultural con enfoque intercultural y de derechos de manera eficiente para beneficio de la ciudadanía”. Entre sus funciones está la protección del patrimonio cultural material e inmaterial pero no tiene incidencia activa en los POT en el Perú. Sin embargo, para la ejecución de los diferentes proyectos, el Ministerio coordina con los representantes del Área de Ordenamiento Territorial, Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente en las regiones. En el caso de los centros arqueológicos, el Ministerio gestiona su consideración en los POT en coordinación con COFOPRI y la SUNARP. El tema más sensible es el reconocimiento de los pueblos indígenas y los territorios que estos ocupan, donde la política de OT no tiene claridad en sus actuaciones. En la actualidad los territorios indígenas no se encuentran adecuadamente georreferenciados y reconocidos como territorios protegidos por las normas

internacionales. Existe una manifiesta descoordinación intersectorial en relación a la información geográfica y catastral donde las instituciones no tienen la capacidad de identificar y determinar los recursos en un entorno geoespacial, el patrimonio cultural y las poblaciones, pero también obedece a la falta de voluntad política para definir estos temas.

***Ministerio de Relaciones Exteriores.*** - El Ministerio ha celebrado varios acuerdos internacionales, entre ellos la ratificación del “Acuerdo Complementario al Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para la Implementación del Proyecto Fortalecimiento del Ordenamiento Territorial para la Integración Fronteriza Perú - Brasil” (D.S. N°004-2011-RE). Otra normativa relacionada con la gestión territorial fronteriza es el “Reglamento de la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza” (D.S. N° 017-2013-RE, 2013), que en su artículo 47° se refiere a los “ejes de la política de fronteras” específicamente en la “política de sostenibilidad ambiental”. Esto se conseguiría a través de POT basados en la ZEE y otros mecanismos que asuma el CONADIF para recuperar y revertir los procesos de deterioro ambiental en las fronteras.

***Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.*** - Este Ministerio tiene el papel de promover el desarrollo turístico en el Perú, en función de sus potencialidades y buscando la sostenibilidad de la actividad con una adecuada regulación. La actividad turística tiene una intrínseca relación con el OT y el ordenamiento turístico, requiriéndose estudios para el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales. Sin embargo, no parece existir esta necesidad en el Perú, no sea han promovido iniciativas desde este Ministerio para la adecuada gestión del territorio y el uso de su patrimonio con fines turísticos.

***Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).***- De acuerdo a la “Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social: Incluir para Crecer” (D.S. N° 008-2013-MIDIS), la principal estrategia del Ministerio es el uso del enfoque territorial con una metodología de trabajo, partiendo de la idea que la provisión efectiva de bienes y servicios a la población se realice en un territorio concreto, en forma progresiva y descentralizada, comprometiendo a los actores sociales en el esfuerzo de articulación de

las políticas de desarrollo e inclusión en el ámbito de sus territorios. La estrategia del MIDIS es ampliar la oferta de oportunidades económicas para las familias pobres e incrementar el ingreso autónomo de los hogares, bajo un enfoque de desarrollo rural territorial. Para lograr estos objetivos, se plantea la articulación territorial como estrategia para generar compromisos en los gobiernos subnacionales para la implementación de instrumentos de gestión.

**Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).** - El MEF es un sector clave en el proceso de OT, es el responsable de su financiamiento. En relación a esto, el Ministerio ha aprobado las “Pautas para la elaboración de estudios de pre inversión a nivel de Perfil de los Proyectos de Inversión Pública de Desarrollo de Capacidades para el Ordenamiento Territorial” (R.D. N° 005-2006-EF-68.01) y posteriormente, el D.S. N° 300-2009-EF, que declara “concluido el Proceso de Transferencia de Funciones Sectoriales en Materia Ambiental y de Ordenamiento Territorial con veintiún Gobiernos Regionales y aprueban una Transferencia de Partidas”.

#### **6.5.2.- Gobiernos Sub nacionales**

**Gobiernos Regionales.** - Los gobiernos regionales son entes fundamentales para el proceso de OT en el Perú. Su participación activa es clave para su éxito, en la práctica han ido disminuyendo sus funciones y roles. En el artículo 10° de la “Ley Orgánica de Gobiernos Regionales” (Ley N° 27867, 2003), se indica “planificar y desarrollar acciones de ordenamiento en el ámbito del territorio regional”. En relación a sus funciones en materia de población, en el artículo 50° dice “c) Programar y desarrollar acciones que impulsen una distribución territorial de la población en función a las potencialidades del desarrollo regional y en base a los planes de ordenamiento territorial y de la capacidad de las ciudades para absorber flujos migratorios”. Respecto a su función en materia ambiental y OT, el artículo 53° indica “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”. El “Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial” o “Ley N°27795” (D.S. N°019-2003-PCM), en su artículo 8° indica que los gobiernos regionales deben “conducir el proceso de organización territorial en el ámbito regional”. El artículo 53° dice que los Gobiernos ya sean regionales o locales deben “administrar, en coordinación con los Gobiernos Locales, las áreas naturales protegidas comprendidas dentro de su



jurisdicción, así como los territorios insulares”. Sin embargo, en cuanto a las competencias del gobierno regional relacionadas con el proceso OT, este diseño normativo es un asunto pendiente dado que el Estado central continúa concesionando amplios territorios del país para actividades de diversa índole, especialmente extractivas, sin tomar en cuenta el rol que le corresponde a los gobiernos regionales según el marco de la “Ley de Descentralización”, cuyas competencias en el tema no son tomadas en cuenta a pesar del desarrollo de las políticas territoriales de ZEE y POT.

**Gobiernos Locales.** - El literal (A) del artículo 73° de la “Ley Orgánica de Municipalidades” (Ley N°27972), especifica que se debe “planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial”. En el artículo 79°, referente a la Organización del Espacio Físico y Uso del Suelo, se dice que son funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales: “Aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial, que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana, así como las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales; las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental. Aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes específicos de acuerdo con el Plan de Acondicionamiento Territorial. Pronunciarse respecto de las acciones de demarcación territorial en la provincia”. A nivel local, el OT se puede consolidar siempre y cuando se cuente con recursos que permitan lograr los objetivos propuestos y cuando se consideren aspectos como la identidad local y el territorio, que aportan un sentido de pertenencia a un determinado lugar, fundamentales para resolver los problemas en un escenario de consenso democrático (Rodríguez, 2009).

**Instituto Catastral de Lima (ICL).** - Una de las funciones de esta institución es el manejo del “sistema de información territorial para el análisis del territorio y gestión, procedimiento de actualización permanente del catastro predial y creación de una base de datos gráfica unificada”. No obstante, el ICL tiene dificultades debido a que la información catastral no está actualizada; las municipalidades y regiones manejan una información aislada y desvinculada, que se traduce en una falta de orden institucional para que exista una sola fuente de catastro nacional.

Como se aprecia en la descripción de cada una de las instituciones que trabajan el tema, hay una enorme dispersión de conceptos y acciones institucionales en un mismo territorio. Para el MINAM (2016), el OT es un proceso que concibe el territorio de manera integral y holística producto de las relaciones entre el entorno natural y la sociedad que lo aprovecha. Sin embargo, el proceso no se concreta y sus objetivos se difuminan debido a la forma que se han distribuidos los roles. Tampoco existe una corresponsabilidad, dado que más que un proceso de política pública compartida, las acciones se suceden por intereses particulares. La dispersión de conceptos es exagerada, lo que denota que las instituciones no entienden lo que significa el proceso, tampoco manifiestan interés o lo hacen excepcionalmente y lo cual dificulta la coordinación multinivel e intersectorial. En algunos casos un mismo concepto se utiliza en varios niveles de gobierno, en otros sólo en algunos niveles y en otros no se utiliza más que en el ámbito sectorial. Como se puede observar, el proceso de OT está disperso en diferentes sectores que inciden sobre el territorio nacional, en cada uno de ellos se adoptan diferentes perspectivas y el reto a futuro es poder articular esta dispersión sectorial hacia una visión compartida, con acciones estratégicas y dinámicas no desvinculadas.

#### **6.6.- El Proceso de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT)**

Las etapas del proceso de OT en el Perú constituyen uno de los aspectos más cuestionables que tiene el sistema peruano. Sus rigurosas normas indican que se requiere de una enorme cantidad de fases y etapas para lograr su cometido y probablemente, este nunca se logre bajo el esquema planteado. En contra de los preceptos normativos que mantiene el MINAM, podemos encontrar los puntos de vista de diversos autores, que en su mayoría coinciden, el proceso no debiera requerir más de tres o cuatro etapas.

De acuerdo al GPC (2014) el proceso comprende tres fases: diagnóstico, formulación del plan y gestión integral. Rodríguez (2009) también afirma que el proceso se compone de tres fases: diagnóstico, planificación y gestión, sin embargo, precisar que estas podrían variar en función de la metodología adoptada en cada país, el OT no es un proceso lineal sino iterativo y dinámico. Gómez (2005) señala que el POT no se basa en una inusitada decisión política de las autoridades sino, que presenta una etapa de estudios previa que analiza la factibilidad del proyecto, tomando en cuenta la capacidad

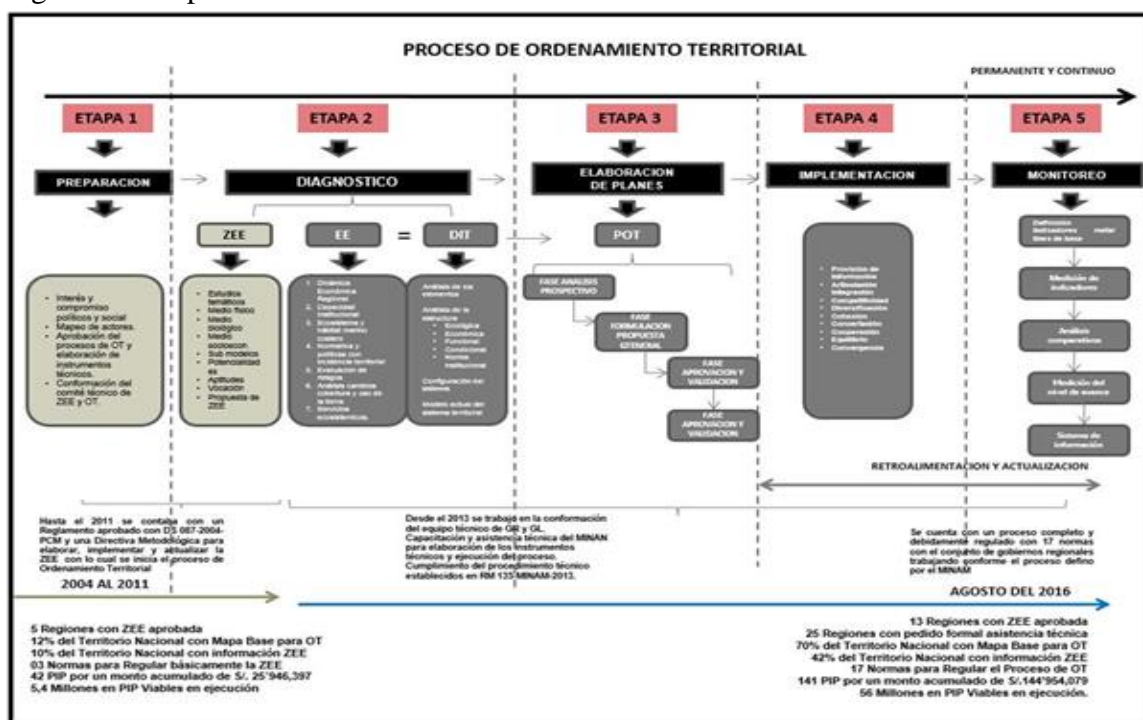
técnica y económica del organismo promotor. También es importante tomar en cuenta el grado de madurez cívica de la comunidad para realizar el proceso y requiere de una toma de conciencia y motivación preliminar por parte de los beneficiarios. Ruiz (2017) apunta que en los procesos de OT es normal que existan una serie de incógnitas por responder que en muchos casos terminan aflorando durante su implementación. De acuerdo con Postigo (2017), el POT distingue tres aproximaciones: la primera relacionada con un instrumento de “regulación y uso del suelo” en la zona urbana; la segunda, a nivel regional, como un PDCR que contiene proyectos de inversión en un periodo determinado; y la tercera, una aproximación, como propone Gómez (2005), siendo la ordenación territorial la que supera lo sectorial y adopta la integralidad, global y sistémica. En este escenario de alternativas, la normativa peruana no es clara para definir a cuál de las tres aproximaciones corresponde el POT.

El proceso de OT peruano es peculiar desde su concepción. Cuando se planteó por primera vez en 1997 se hizo para corregir posiciones territoriales, un objetivo muy distinto a cómo se entiende el proceso actualmente. Luego, se articuló con la ZEE que se venía trabajando en Brasil, iniciándose en el ámbito amazónico (San Martín, Amazonas y Madre de Dios) para luego expandirse hacia las regiones andinas, algunas de las cuales asumieron la política con un entusiasmo que se tradujo en toma de decisiones e inversiones importantes, como en Cajamarca, donde se estableció una política que se mantuvo durante tres periodos de gobiernos regionales, marcando un importante impulso para el desarrollo de la región y para la gestión de los recursos naturales. A medida que las regiones y gobiernos locales asumieron y se empoderaron del instrumento de la ZEE, el gobierno de García lo bloqueó permanentemente con paquetes de normas contrarias, al considerarse que contravenía la política de inversiones extractivas en el país. Así, el proceso de aprobación de ZEE se convirtió en un camino lleno de obstáculos para los gobiernos regionales, que al igual que Cajamarca se empeñaron en aprobar instrumentos de gestión territorial regional en virtud de las prerrogativas de la “Ley de Descentralización y de Gobiernos Regionales” que les otorgaba competencias específicas.

Esta situación fue aprovechada por el candidato Ollanta Humala, quién, con un discurso anti minero puso en relieve la importancia de los instrumentos de planificación territorial, que cambió de parecer cuando ganó las elecciones nacionales y se enfrentó al

conflicto socio-ambiental de Conga en Cajamarca. Este enfrentamiento del Gobierno Regional con el Estado Central se inauguraba precisamente con la aprobación de la ZEE de Cajamarca, el primero apelaba a su autonomía y declaraba intangible la zona en conflicto por considerarla zona de protección debido a la existencia de lagunas que surten de agua a los valles de zonas bajas, mientras que el segundo insistía en la necesidad de recibir inversiones y que tanto las poblaciones como el gobierno regional no podían oponerse por tratarse de proyectos nacionales. La situación se tornó compleja y el Estado realizó movimientos para aumentar más las dificultades del proceso de aprobación de un POT, que luego de la aprobación de la “Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial” (R.M. N°135-2013-MINAM), pasó de 2 a 4 (ZEE, EE, DIT y POT) distribuidas en tres fases obligatorias, como se muestra en la figura N° 11. Esta burocratización se ha basado en objetivos retóricos, establecidos aparentemente para mejorar, pero, en la práctica sólo ha servido para complejizar, demorar, burocratizar y cansar a los gobiernos subnacionales, y que estos no puedan contar con un POT que regule el uso del territorio, ni se ponga fin a la ocupación indebida del suelo, obediendo a intereses particulares. El proceso de aprobación de un POT consta de cinco etapas, como se observa en la figura 11.

Figura 11. Etapas del Ordenamiento Territorial



Fuente: Fuente: elaboración a partir de R.D. N°007-EF/63.01 (2013). R. M. N° 098-2016-MINAM

### **6.6.1.- Etapa de Preparación.**

Corresponde a la etapa definición de objetivos y preparación de los procedimientos a seguir para el proceso de POT. Involucra a los participantes en la etapa en que los actores se apropian del enfoque aplicado y se organiza el plan de trabajo. La conformación de espacios de coordinación con los actores sociales pertenecientes al ámbito de intervención (autoridades, organizaciones públicas y privadas, etc.), se realiza a través de la identificación y mapeo de su rol, funciones y representatividad como actores claves que desarrollan actividades dentro de un territorio determinado y que inciden significativamente en el proceso de OT (Zucchetti, 2008). El proceso de sensibilización de la población, la articulación desde el interior del gobierno y la capacitación de funcionarios y técnicos en el ámbito del trabajo son fundamentales en esta etapa. Bosque y García (2000) dan a conocer los objetivos territoriales a alcanzar, los que guardan relación tanto con la disponibilidad económica, el interés y la decisión de los políticos, como la capacidad de las administraciones y la voluntad de los agentes sociales involucrados.

### **6.6.2.- Etapa de Diagnóstico.**

En esta etapa se desarrollan los instrumentos. Hasta el 2013 sólo bastaba la ZEE y un análisis de los datos geográficos apoyados en el SIG y otras metodologías para tratar de resolver los problemas con la planificación territorial y ambiental (Bosque y García, 2000). Sin embargo, de acuerdo a la R.M. N°135-MINAM (2013) se incrementaron las etapas (ZEE, EE, DIT y POT) con el objetivo de recopilar y analizar la información relevante para la toma de decisiones en función de los enfoques establecidos. La realidad, en esta fase se realiza las acciones previas; como sugiere Gómez (2005), es necesario concientizar a la población para que asuma con responsabilidad el proceso que emprende, para lo cual debe existir una planificación previa de las actividades y de la organización de los actores sociales para su participación en el proceso. Según la “Dirección General de Ordenamiento Territorial” (DGOT) del Ministerio del Ambiente, se realizan en tres compartimentos: la ZEE, los Estudios Especializados (EE) y el Diagnóstico Integral del Territorio (DIT), cada uno de las cuales tiene sus propios procedimientos. En este estudio se ha analizado solamente el primer compartimento, la ZEE, que se describe en detalle en el capítulo siguiente. En adelante se describirán como tareas del futuro a las fases y acciones venideras.

Según la guía descrita en el R.M. N° 135-2013-MINAM (2013), los instrumentos técnicos sustentatorios del OT se realizan consecutivamente: en primer lugar, la ZEE; en segundo lugar, la EE; en tercer lugar, el DIT; y en cuarto lugar el POT. Con la opinión favorable del MINAM de cada uno de los instrumentos técnicos para su posterior aprobación por parte del Consejo de Ministros del gobierno central. Los procedimientos de validación de los instrumentos técnicos se realizan de acuerdo a las disposiciones del D.S. N° 087-PCM (2004), de la R.M. N° 026-MINAM (2010) y de la R.M. N° 135-MINAM (2013), como se observa en el cuadro N° 20.

Cuadro 20. Procedimientos para la aprobación de instrumentos técnicos

N°	Instrumento técnico	Características del instrumento	Procedimientos
1	Zonificación ecológica y económica (ZEE)	Instrumento técnico de <b>caracterización del territorio</b> a través de la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible.	Nueve (9)
2	Estudios especializados (EE)	<b>Estudios de carácter estratégico</b> que generan información sobre las dinámicas y la funcionalidad del territorio.	Ocho (8)
3	Diagnostico integrado del territorio (DIT)	Es un <b>instrumento Técnico</b> que integra y analiza la información de las ZEE y los EE.	Siete (7)
4	Plan de Ordenamiento territorial (POT)	Es un <b>instrumento de planificación y gestión del territorio</b> que orienta su ocupación en forma sostenible.	No establecido

Fuente: Anexos de la R.M. N°135-MINAM-2013 (MINAM, 2013).

Del cuadro anterior se desprende que, para cada instrumento se requiere realizar una serie de actividades de forma obligatoria y que suman un total de 24 procedimientos para poder iniciar la elaboración del POT, ¿Es esto comprensible? ¿Es posible realizar esta increíble cantidad de acciones, cuando las dinámicas de la realidad son altamente cambiantes? Las pautas pueden ser lógicas y contribuyentes, pero cabe preguntarnos si es necesaria esta cantidad de acciones, que más que aportes se transforman en confusión, trabas y demoras al proceso, sin que exista ninguna razón que justifique la burocratización a la que se ha llevado esta política. Sin bien puede que existan mecanismos de intervención territorial en tiempos acotados, pensamos que, aquí subyace un interés particular y subalterna más que el bien colectivo para el país.

**Zonificación Ecológica y Económica (ZEE).**- La ZEE es un proceso dinámico y flexible para la identificación de las 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 (D.S. N°087-PCM,

2004; D.C.D. N°010-CONAM-CD, 2006; Ley N°26821, 1997). A pesar de los esfuerzos mostrados, se ha acusado a la ZEE de hacer apenas un inventario de los recursos naturales existentes en cada zona. Es por ello que Postigo (2017) se plantea como interrogante si ¿Es indispensable la ZEE y los EE para el OT? La respuesta 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” sentencia el autor.

**Estudios especializados (EE).**- Con la publicación de la “Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial” por parte de la Dirección General de Ordenamiento Territorial del Ministerio del Ambiente, se ingresa a una nueva etapa en la que, teóricamente, los estudios especializados “son los instrumentos técnicos de carácter estratégico, que enfatizan el análisis de las dinámicas, relaciones y funcionalidad 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” (R.M. N°135-MINAM, 2013). Después de que haya sido aprobada la ZEE, esta utiliza información adicional de origen público o privado concerniente al contexto geográfico y a las dinámicas territoriales, sociales, económicas y ambientales de cada ámbito de intervención. El MINAM (2014) sostiene que para el “diseño de los procedimientos técnicos y metodológicos aplicados en la elaboración de los EE, se ha identificado y analizado metodologías ya validadas y aplicadas en el Perú y en otro país aplicado en otros procesos de Ordenamiento Territorial, habiendo priorizado las adecuadas según alcances, beneficios y utilidades para los diversos niveles de gobierno considerando capacidades de gestión, y nivel de avance del proceso de Ordenamiento Territorial” Pero cabe preguntarnos ¿Por qué no pensaron en esto desde el inicio? ¿Era necesario esperar 20 años para descubrir la necesidad de los EE? Según el MINAM, los estudios especializados sirven para complementar los resultados de la ZEE, con información detallada de las condiciones físicas y biológicas de un territorio en interacción con procesos de desarrollo asociados a aspectos sociales, económicos, culturales, ambientales y otros (R.M. N°135-MINAM, 2013). Se plantea la realización de siete estudios especializados de acuerdo a la realidad geográfica del ámbito de intervención:

Cuadro 21. Estudios especializados y sus pautas

Nº	Estudios Especializados	Pautas Técnicas
1	Estudio de Dinámica Económica Regional	<b>Dinámica económica</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinación de la estructura económica territorial.</li> <li>• Determinación de la dinámica económica territorial.</li> <li>• Clasificación económica del territorio.</li> <li>• Análisis espacial de integración económica.</li> </ul>
		<b>Dinámica de Sistemas y Organización Territorial</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Caracterización general de sistemas y organización territorial.</li> <li>• Caracterización de la conformación y articulación territorial.</li> <li>• Caracterización de roles y funciones de los centros urbanos.</li> </ul>
2	Estudio de Normativa y Políticas con Incidencia Territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inventario y análisis de las políticas y normas de carácter territorial.</li> <li>• Análisis del cumplimiento de las políticas y normas de carácter territorial.</li> <li>• Análisis de la competencia institucional.</li> <li>• Caracterización del nivel de implementación de la ZEE.</li> </ul>
3	Estudio de Evaluación del Riesgo de Desastres y Vulnerabilidad al Cambio Climático	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caracterización del entorno geográfico inmediato.</li> <li>• Caracterización física, biológica y climática del territorio.</li> <li>• Caracterización del sistema urbano, ámbito rural, usos del territorio, servicios y líneas viales.</li> <li>• Análisis y evaluación de peligros.</li> <li>• Análisis y evaluación de vulnerabilidades.</li> <li>• Estimación y evaluación de los escenarios de riesgo.</li> <li>• Propuesta de Medidas de Prevención y Mitigación ante riesgos de desastres.</li> </ul>
4	Estudio de Servicios Ecosistémicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar los principales servicios ecosistémicos.</li> <li>• Analizar los factores asociados a las condiciones de los principales servicios ecosistémicos.</li> <li>• Identificación de medidas para la conservación y uso sostenible de los servicios ecosistémicos priorizados.</li> </ul>
5	Estudio de Análisis de los Cambios de Cobertura y Uso de la Tierra	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caracterización general de la dinámica territorial.</li> <li>• Analizar los cambios en la cobertura y uso de la tierra.</li> <li>• Identificar y analizar la situación actual de los recursos naturales y la biodiversidad.</li> <li>• Identificar y analizar la situación actual de los recursos naturales y la biodiversidad.</li> <li>• Analizar los principales efectos generados en el territorio.</li> <li>• Delimitar y caracterizar zonas de tratamiento especial.</li> <li>• Identificación de medidas de gestión.</li> </ul>
6	Estudio de Análisis de Capacidad Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caracterizar el contexto para el ordenamiento territorial.</li> <li>• Caracterizar el nivel organizacional y funcional de la institución.</li> <li>• Analizar los recursos institucionales.</li> <li>• Determinar estrategias institucionales y programas para su mejora.</li> </ul>
7	Estudio de Ecosistemas y Hábitat Marino Costero	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caracterización del entorno costero</li> <li>• Caracterización geomorfológica</li> <li>• Analizar las características oceanográficas</li> <li>• Caracterización de las condiciones hidrográficas y topográficas.</li> <li>• Evaluación de la erosión y transporte de sedimento.</li> <li>• Caracterización de procesos antropogénicos.</li> </ul>

Fuente: R.M. N°135-MINAM, 2013.

Como se observa en el cuadro N° 21, los estudios especializados son siete, cada uno de dividido en pautas técnicas que responden a temáticas específicas que se establecen en las relaciones de la sociedad con el entorno natural, por la dinámica evolución de la situación actual y por las tendencias sobre los territorios. Esta etapa es aún más



engorrosa que las anteriores y obviamente innecesaria, porque del análisis de las pautas que sugiere el MINAM para su elaboración se desprenden varios aspectos. El MINAM sugiere caracterizar el contexto para el OT, acción completamente innecesaria si consideramos que el contexto es la fotografía del momento y que en el tiempo que se concluyan todas las fases, este mostrará cambios tanto en las dimensiones como en la información disponible. También sugiere analizar los recursos institucionales, pero se supone que el proceso de ZEE ya ha puesto a prueba a las instituciones regionales o locales y el mismo instrumento es indicador de la institucionalidad y del soporte de los recursos institucionales. La determinación de estrategias institucionales y programas no es convincente como actividad, al contrario, tiende a burocratizar el proceso y retrasar el mayor tiempo posible para que los gobiernos subnacionales se cansen y desechen las iniciativas. En Cajamarca, gran parte del equipo técnico participante en la elaboración de la ZEE, continúa trabajando en la fase de EE y está actualmente elaborando la “determinación del índice de capacidad institucional” (Quispe, 2014). El equipo proyecta continuar trabajando hasta lograr el DIT y así arribar al POT y su correspondiente implementación. Pese a los esfuerzos desplegados para continuar con la secuencia dictada por el MINAM (R.M N° 135-2013), según la responsable del Gobierno Regional de Cajamarca, afirma que han “enviado hasta cuatro versiones de los EE y aún no se logra la opinión favorable de ninguno de ellos, a pesar de haberse adecuado con las resoluciones ministeriales complementarias a la resolución Ministerial” (Quispe, 2017:10). Caicedo y Morveli (2016) indican que ninguna región cuenta con un POT aprobado, porque su elaboración atraviesa por problemas y limitaciones regulatorias, vacíos en la coordinación institucional y deficiencias técnicas varias, como se evidencian en las regiones de Piura y San Martín, estudios en los que no se conoce cuál es la metodología a emplear y encierra un misterio respecto a qué recorrido debería enfrentar el proceso.

**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.” (R.M. N° 135-2013-MINAM, 2013). Como ejercicio retórico todo parece tener lugar, pero no explica la metodología de cómo se desarrollará el diagnóstico integrado. Hasta la fecha no existe un caso conocido sobre el tema, por lo que no hay forma de analizar los procedimientos asumidos. Arce (2013) considera que se requieren programas de difusión, sensibilización y capacitación para los actores sociales y el favorecimiento de la participación, recomendando que no se debe perder tiempo en etapas y fases tediosas que sólo generan instrumentos repetidos. Como lo hace notar Gómez (2005), un diagnóstico no es un estudio universal y detallado, sino que hace referencia a los principales aspectos que permiten conocer el estado general del área, su funcionamiento y sus tendencias, que serían los problemas más acuciantes.

### **6.6.3.- Etapa de Formulación de planes.**

Esta es la etapa más importante del proceso por tratarse de un instrumento que servirá para la actuación en la gestión pública. El instrumento “comprende la definición de la visión y las políticas y estrategias -objetivos, programas, proyectos y acciones- a considerar para alcanzarla en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). La formulación es un proceso de negociación, concertación, apropiación y toma de decisiones por parte de los grupos de interés”. Como indica esta resolución “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” (R.M. N°135-2013-MINAM, 2013). Asimismo, se establece la articulación con otros planes e instrumentos de gestión del territorio y desarrollo, de diferentes sectores y niveles de gobierno –afirmación vacía–, en realidad no presenta mecanismos de articulación concretos. ¿Cómo, cuándo, dónde y por qué instancias? La ejecución es a nivel regional y provincial por parte de los gobiernos locales, pero los distritos también realizan planes de OT y no se precisan cuáles son los mecanismos de articulación ni los pasos que deben seguir después del plan porque la guía no es clara al respecto.

**Plan de Ordenamiento Territorial (POT).** - La “Guía Metodológica para la Elaboración de Instrumentos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial” (R.M. N°

135-2013-MINAM, 2013), 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”. En otras palabras, es un instrumento holístico, articulador y transversal, que se vincula con otros planes e instrumentos relacionados con la gestión sostenible del territorio, articulado al mismo tiempo los sectores y niveles de gobierno en el marco de sus competencias y funciones.

El POT es un instrumento que resultaría de las fases de ZEE, EE, DIT. Teóricamente, cada una de ellas ha contado con la participación activa de los actores sociales y de acuerdo a la guía se ejecuta en forma dinámica a “nivel regional y local provincial, en correspondencia con las funciones definidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades” (R.M. N°135-2013-MINAM, 2013). En la práctica, estos se vienen ejecutando hasta en comunidades campesinas o centros poblados, áreas donde se han obtenido los mejores resultados debido a la cercanía al territorio y a la activa participación de sus habitantes, por lo que se debería replantear y clarificar dónde se deben realizar los POT. Se indica que para las regiones se deben considerar políticas sectoriales nacionales en su elaboración, mientras que los gobiernos locales provinciales tienen que articularse a las regiones. Cómo los distritos y comunidades campesinas se articulan a los instrumentos son aspectos que no quedan claros en las guías y normas. Aprobado el DIT, recién se puede formular el POT, proceso que seguiría siendo asistido por el MINAM, fase que también podría llegar a durar medio siglo hasta su aprobación. Al culminarse este gran desafío de la política pública, como puntualiza en sus anexos la R.M. N°135-2013-MINAM, el POT no constituye ni define los usos del territorio en tanto no sea implementado. Como es probable que no se llegue nunca a esta etapa, ya no sería necesario colocar obstáculos a un proceso impensable que se concrete. En principio, el objetivo fue que se trabajaría instrumentos de gestión territorial, no obstante, esta fase, es completamente desconocida y en ninguno de los procesos activos se han superado aún las fases previas.

#### **6.6.4.- Etapa de Implementación.**

La etapa de implementación es la puesta en práctica del instrumento de gestión –el plan– y “comprende la aplicación de las políticas y criterios establecidos para el uso y ocupación del territorio, a través de acciones estratégicas articuladas con otros planes e

instrumentos de la gestión del territorio, de los procesos de planeamiento del desarrollo y de la inversión pública”. Estas indicaciones son meras recomendaciones que no aseguran que se mantengan en el tiempo y son susceptibles a cambios repentinos dependiendo del régimen de gobierno. De acuerdo al R.D. N° 007-2013-EF/63.01 se trata de “Mejorar de la organización y capacidad institucional, fortalecer capacidades a autoridades, funcionarios, técnicos de GR y GL, 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 y fortalecer mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno”. Todos estos procedimientos son incoherentes, se repiten una y otra vez y en ningún momento llegan a la acción, lo que conlleva a la desconfianza y la probabilidad que se repetirá el camino de los instrumentos anteriores. En la tercera fase se considera la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) aunque no existe un instrumento que especifique las características de esta fase, pero si hay acciones que se consideran como indica el cuadro N° 21. Opinar de este aspecto es especular sobre algo que no existe y que está en el terreno de la propuesta. Pero comprende tres aspectos “Monitoreo y Evaluación, Medición de indicadores y Sistema de información”

#### **6.6.5.- Etapa de Monitoreo.**

La etapa de monitoreo sirve para asegurar el funcionamiento o la utilidad del instrumento e “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”. Igualmente, esta prevé 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”. Así como está planteado, no solo se tardarían años, sino décadas o incluso hasta medio siglo en llegar al final del proceso y con las características del ejercicio político en el Perú, todo es incierto. Porque, el interés de los recursos para la

explotación, la forma como se recoge la información, la dispersión de herramientas, el personal capacitado pero no disponible en el aparato estatal, las complejidades del territorio (regiones diferentes), el histórico proceso de planificación fallida en el país, los conflictos de interés ligados al territorio y ampliamente representados en el poder político, el escaso empoderamiento de la sociedad con el instrumento y el desconocimiento de sus virtudes, la idea que se tiene del plan como si este fuera una vara mágica que los resuelve todo y la escasa implementación de estrategias que contribuyan a la sostenibilidad. Estos constituyen los retos que se deben superar para llegar a que el plan sea útil en el marco de la administración pública.

### **6.7.- Valoración del Ordenamiento Territorial**

La política de OT en el Perú tiene una trayectoria de dos décadas, sin embargo, todavía mantiene la ‘novedad’, probablemente por la ausencia de una ley propia que la regule y que no esté sujeta a cambios sobre la marcha, que más que aportar, solo restan al proceso. El carácter sectorial de la gestión pública en el país y la organización institucional correspondiente siempre han sido un tema de debate, pues, es una situación que no aporta a la articulación y la integralidad de las políticas ambientales o urbanísticas. Esta deficiencia se extiende a la política de OT, contribuyendo a la existencia de acciones desarticuladas y descoordinadas, no interdisciplinarias ni multidisciplinarias, que no permiten el flujo de información entre los niveles de gobiernos. La tendencia es la existencia de trabajos paralelos que generan información distorsionada, duplicidad, doble inversión y acciones desencajadas. Las entidades relacionadas con el OT buscan objetivos en nombre propio y no como parte de una coordinación interinstitucional, adquiriendo protagonismo por logros particulares, siempre sobre los mismos objetivos. Esta situación no permite la homogenización de la información en relación con los indicadores, las escalas de trabajo o el resultado de los diagnósticos que el proceso requiere para la toma de decisiones. Trivelli (2019) sostiene en un artículo de reciente publicación, que a pesar de las rigideces, complejidades y limitaciones que enfrenta la administración, es posible lograr cambios con creatividad, innovación y reformas adecuadas para mejorar las políticas públicas.

De acuerdo con Massiris (2008:24), en Latinoamérica los procesos de OT presentan los siguientes obstáculos: “a) la articulación de la política de ordenamiento territorial con la política de desarrollo económico y las políticas sectoriales ligadas a ésta; b) La cohesión

territorial de la gestión; c) La sostenibilidad ambiental del desarrollo territorial y d) La gestión territorial democrática”. No obstante, las dificultades en el Perú son aún más complejas y se pueden distinguir aspectos políticos, institucionales, económicos, normativos, conceptos metodológicos, sociales, tecnológicos y otros que son expuestos en el Cuadro N° 22. Para superar estas dificultades se requiere un sector publico dinámico, innovador, efectivo en su acción sectorial, con gran capacidad de articulación y en sinergia con el sector privado (Trivelli, 2019).

**Cuadro 22. Valoración del proceso OT en diferentes aspectos**

<b>Políticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Una política invisible pero necesaria.</li> <li>b) Entorno político.</li> <li>c) Carente de compromiso y negociación.</li> <li>d) La necesidad de desarrollo.</li> <li>e) La doble acción estatal.</li> <li>f) Carente de liderazgo integrador.</li> </ul>
<b>Institucionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Dispersión institucional.</li> <li>b) La centralización de la planificación territorial.</li> <li>c) Los responsables de la planificación.</li> <li>d) Debilidad institucionalidad en la gestión de la OT.</li> <li>e) Procedimientos de aprobación.</li> <li>f) El centralismo de Lima.</li> <li>g) Institución autónoma e independiente.</li> <li>h) Burocracia medio obstaculizador.</li> </ul>
<b>Económicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Contexto económico (neoliberal).</li> <li>b) La formulación del PIP en ordenamiento.</li> <li>c) Financiamiento de los proyectos (PIP).</li> </ul>
<b>Conceptuales y Metodológicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) La multidisciplinariedad de la práctica planificadora.</li> <li>b) La articulación de la ordenación del territorio.</li> <li>c) El Perú sufre de ‘exceso de planificación’.</li> <li>d) Documentos cargados de tecnicismos.</li> <li>e) La planificación en la academia.</li> <li>f) El tiempo como factor central del plan.</li> <li>g) Indefinición en la visión prospectiva.</li> <li>h) La definición del concepto de OT y su evolución.</li> <li>i) Ordenación en el escenario del cambio climático.</li> <li>j) La dictadura ecológica y arqueológica.</li> <li>k) El carácter procesal del OT.</li> <li>l) Ordenamiento del territorio ¿solo teoría?</li> </ul>
<b>Normativas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) El marco legal deficiente.</li> <li>b) La carencia de una ley reguladora.</li> <li>c) Carácter normativo (vinculante o indicativo).</li> <li>d) Los cambios normativos en el proceso.</li> </ul>
<b>Sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) La pobreza.</li> <li>b) Éxodo rural y desestructuración andina.</li> <li>c) Aspectos demográficos.</li> <li>d) Participación ciudadana.</li> <li>e) Exiguos logros de la planificación.</li> <li>f) El OT ¿carácter mágico?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) La tecnología.</li> </ul>

<b>Tecnológicas</b>	b) Sistematización de la información. c) Información de centros poblados. d) Carencia de equipamientos.
---------------------	---

Fuente: elaboración propia, 2017.

### **6.7.1.- Políticas.**

#### **a.- Política invisible pero necesaria.**

Las autoridades buscan acciones llamativas, es decir, en ellas encontramos el deseo de perpetuar su imagen a través de acciones políticas concretas e inauguraciones de obras, en placas recordatorias, fotografías y videos, con el objetivo de concitar la atención de los medios de comunicación y obtener visibilidad en la población de su jurisdicción. Con el proceso de OT ocurre exactamente lo contrario, es un proceso interinstitucional y trabajo multidisciplinario, invisible para la opinión pública, no es merecedora de una inauguración festiva, no tiene imagen mediática y requiere de una inversión considerable por sus características técnicas y sus pretendidos objetivos holísticos. Asimismo, el proceso de planificación demanda tiempos que sobrepasan las gestiones de las autoridades de turno del gobierno nacional, regional y local, situación que genera indiferencia en las autoridades por los escasos réditos políticos que se obtienen. En la actualidad no existe una estructura orgánica para la gestión territorial, la mayoría de las acciones que tienen relación con el territorio están sujetas al urbanismo, al medioambiente y otras áreas, sin que tenga una definición exacta ni menos una ubicación en la estructura del aparato estatal, lo que dificulta su implementación. A pesar, de esta tenebrosa descripción que supone la relación de las autoridades con los procesos de ZEE-POT, se requiere esta política en la gestión pública.

#### **b.- Entorno político.**

En el contexto peruano, el factor determinante para la planificación es el aspecto sociopolítico, porque sin decisiones políticas, la brillantez y genialidad de los formuladores de los planes sólo queda en las intenciones y en los anaqueles o cajones de un despacho de las autoridades de turno. No hay una unanimidad entre los parlamentarios del Congreso de la República para aprobar una ley de OT, porque esta política se relaciona a la ecología y se ve como contraria al desarrollo de actividades económicas primarias. Hasta la fecha se han presentado tres iniciativas legislativas sobre OT en el Congreso de la República del Perú, todas las cuales han sido abortadas por la falta de consenso y por los intereses creados sobre el territorio. Sin embargo, otros actores sociales como los medioambientalistas, los gobiernos regionales y locales

y las comunidades campesinas y nativas, consideran urgente la aprobación de la ley para que se avance en los procesos de OT, para que establezca una institucionalidad y no sólo se gestione por resoluciones que no presentan continuidad temporal. Bielza de Ory (2012) sostiene que, ante los planes del territorio, el principal problema de los políticos es el cambio de tendencias a largo plazo, tal como ocurre en el Perú, puesto que se viene hablando del tema desde hace dos décadas, los ciclos políticos sólo duran cinco años a nivel nacional y cuatro a nivel regional y local. Por esta razón no es un tema prioritario para la agenda política en el país, porque los políticos no creen en la construcción de un nuevo modelo de organización del territorio basado en la descentralización, con capacidad de gestionar sus propios procesos de desarrollo que estimulen la competitividad entre las regiones (Azpur, 2011). Como evidencian los planes de gobierno de los candidatos regionales a las elecciones regionales y municipales (2018). Para los fines de esta investigación se ha revisado un conjunto de planes de gobierno de los candidatos y/o actuales gobernadores regionales del Perú donde ya se encuentran aprobados los documentos de zonificación base para el POT. De la revisión, se desprende un panorama preocupante, los candidatos de las regiones de Junín, Lambayeque, Tacna y Cajamarca no hacen referencia alguna al POT. Otros, como el actual Gobernador de Puno en su programa electoral citaba escuetamente la “elaboración de un plan de ordenamiento pesquero para la explotación de los recursos”, y proponía convertir a Puno en una región “ambientalmente sostenible, en equilibrio, con ordenamiento y saneamiento territorial, donde sus habitantes conozcan y hagan un uso adecuado del territorio, del ambiente y sus recursos naturales, y hayan desarrollado capacidades y mecanismos eficientes para el planeamiento y la gestión territorial con un adecuado manejo de riesgos y enfrentando eficazmente el cambio climático” (Aduviri, 2018:30). En el Cusco, el programa gubernamental esgrime que la región es un territorio desordenado, que pone en riesgo y aumenta la vulnerabilidad al cambio climático. Para superar esa situación, se proponía impulsar la “competitividad para el Desarrollo Territorial, generando mayores ingresos y empleo para la población, en actividades económicas, respetuosas de nuestros recursos, bajo pactos de ordenamiento territorial y el aseguramiento de la calidad como estilo de vida” (Benavente, 2018:3). Todos estos planteamientos no refieren los procesos de POT que existen en sus territorios, lo que no aporta a la continuidad de los procesos como el caso del ordenamiento.



**c.- Compromiso y negociación.**

Los planes emprendidos en el país son documentos desarrollados en el marco de una política nacional promovida de arriba hacia abajo y no como un proceso marcado por la necesidad de generar un compromiso basado en el consenso y la participación de los actores gubernamentales y sociales, encaminado hacia el establecimiento de una planificación y gestión territorial-ambiental que facilite la solución de los problemas y se dirija hacia colectivos con determinados acciones programáticas (Méndez, 1999).

**d.- Necesidad de desarrollo.**

Todos los procesos de planificación aspiran a un objetivo supremo, el desarrollo, aunque en la práctica no se concrete. Los POT responden a una diversidad de propósitos, pero su principal objetivo siempre será el desarrollo sostenible (Glave, 2010). Se considera al POT como medio de desarrollo y de sostenibilidad en varias dimensiones: económicas, ecológicas, estabilidad social y política (Díaz, 2011). El desarrollo sostenible es el centro unánime de los discursos políticos y técnicos (Ibérico y Vera, 2014), es un proceso político, técnico y administrativo de toma de decisiones concertadas, para contribuir al desarrollo sostenible y equilibrado del país. Sin embargo, Márquez (2002) sustenta que las estrategias del desarrollo tienden a cambiar de acuerdo al contexto, hace décadas se concebían en grandes ciudades y centros de decisiones políticas acuciados por la crisis del sistema urbano y el éxodo rural. Sin embargo, el contexto actual coloca otros aspectos en la discusión, siendo el planteamiento del desarrollo sostenible como el mayor reto para reducir los impactos del cambio climático

**e.- Doble acción estatal.**

Con respecto a la legislación nacional sobre OT, Landeo (2013) asevera que “no se advierte que exista una política pública general” con la capacidad de articular los distintos niveles administrativos, ni que tenga estrategias definidas y acciones integradoras y multisectoriales. Por el contrario, existe un panorama variopinto de normas, instrumentos y actores que promueven diferentes iniciativas, todas ellas acciones aisladas, con escalas heterogéneas, intereses diversos y estrategias estatales de doble intencionalidad. Azpur (2011) señala que los ministerios desempeñan un doble rol, promueven la inversión y otorgan concesiones en su sector, como por ejemplo la minería, y al mismo tiempo aprueban estudios de impacto ambiental (EIA) para autorizar la inversión, protegiendo estas últimas; la tarea de fiscalización ambiental pasa

a un segundo plano, constituyéndose como ‘juez y parte’ en una misma causa. El discurso usado permanentemente frente al no cumplimiento de las normativas ambientales, se usa la frase cliché que es “obstáculo para la inversión y el desarrollo del país”. Si revisamos las acciones del Ministerio del Ambiente, podemos observar que se caracterizan por la misma doble acción estatal, particularidad que comparten otros sectores.

**f.- Carente de liderazgo integrador.**

Si los proyectos de ordenamiento representan las aspiraciones de desarrollo de una determinada área y son políticas públicas en curso, entonces el plan de gobierno de cualquier jurisdicción debería estar relacionado. Sin embargo, al momento de las campañas electorales observamos candidatos ‘iluminados’ cuyas ideas no concuerdan con las líneas generales de los planes, que al momento de asumir sus mandatos vuelven a un escenario de foja cero, como se evidencia en los planes de gobierno de los gobernadores regionales recientemente elegidos, quienes desconocen los acuerdos o consensos de las anteriores autoridades y todo acaba pasando por voluntades políticas que descansan en subjetividades.

**6.7.2.- Institucionales.**

**a.- Dispersión de competencias institucionales.**

En el Perú existe una enorme dispersión de competencias relacionadas con el OT. Varios sectores poseen las mismas en diferentes rangos y su naturaleza de trabajo esta desarticulada de áreas que poseen una temática similar. Este problema se debe a que el OT tiene un carácter horizontal que requiere de la coordinación transversal, intersectorial, multidisciplinaria e interdisciplinaria, que en la práctica abarca una considerable cantidad de sectores. La legislación nacional sostiene esta articulación, pero la práctica evidencia incoherencias, porque las leyes no tienen la capacidad de estructurar un objetivo común con acciones compartidas, lo que genera retrasos e incumplimiento de normas e instrumentos. Los problemas son la dispersión de los organismos ejecutores, la escasa claridad de los objetivos, la centralización, la burocracia desfavorable para la aprobación de planes y un enorme desorden institucional con normas obsoletas y vacías.

### **b.- Centralización de la Planificación Territorial.**

Existen una serie de referencias acerca de la importancia de los objetivos del OT y sus instrumentos. Sin embargo, a excepción del reglamento de ZEE, no hay una normativa específica para el OT en su conjunto que aclare la utilización de instrumentos y su metodología; lo que existe es una aproximación muy general. El objetivo de la planificación territorial tenía inicialmente el sello de la descentralización, pero en vista que las regiones tendieron a repensar la idea de desarrollo y sus prioridades, el Estado peruano no encontró mejor fórmula que centralizar la administración de todos los planes territoriales. Basándose en las disposiciones de la “Ley Orgánica del Poder Ejecutivo” (Ley N° 29158) y en su autonomía sectorial, el MINAM ha cambiado las reglas de juego en plena vigencia de los instrumentos que definían las pautas del proceso. Este Ministerio ha sido cuestionado porque no es suficiente la gestión del proceso de ordenamiento territorial a partir de un sector que no está fortalecida en su institucionalidad, no tiene la capacidad de integrar a los demás, lo que debilita y dispersa su política. La centralización no contribuye al proceso porque burocratiza y complica el avance de los planes, paralelamente se profundizan los daños al medio ambiente y a los derechos de las comunidades campesinas. El último informe del MINAM (2013-2016) sostiene en la sección de logros del OT, que la aprobación de resoluciones son avances, sin embargo, estos representan el estancamiento del proceso y son acciones que terminan repercutiendo negativamente.

El Ministerio del Ambiente sostiene que “en el artículo 22 de la Ley N° 30230, no se introduce ningún cambio sobre las competencias del MINAM respecto a ordenamiento territorial; más por el contrario se establece su armonía con las disposiciones establecidas en la Ley de Creación, Organización y Funciones del MINAM, Decreto Legislativo N°1013; y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158; manteniendo de esta manera, su rectoría en la materia” (MINAM, 2016:65). Sin embargo, a las leyes de los gobiernos subnacionales reduce sus atribuciones cuando estas se centralizan y se afirma que la ZEE como instrumento es indicativa. Para que funcionen las estrategias, se requiere que la resolución sea global, donde el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los técnicos busquen mecanismos de resolución de conflictos sin centralizar. En algunos países se consideró al OT como un factor clave para la descentralización, “el OT como pivote de la descentralización”, según plantea Lizarraga (2014). El Estado central ha sido incapaz de resolver la situación del país, al contrario,

ha profundizado en desmedro del 70% de la población que reside fuera de la ciudad de Lima. Otros planteamientos que destacan son la configuración y redistribución territorial de la toma de decisiones con respecto a las políticas públicas y de inversiones, la articulación para la generación de economías de escala, servicios y oportunidades de empleo distribuidos espacialmente, el aprovechamiento de recursos naturales con beneficios, el fortalecimiento de las capacidades políticas, técnicas y el financiamiento de los gobiernos regionales y locales con un sistema eficiente de control de gastos para evitar el despilfarro.

#### **c.- Responsables de la Planificación.**

La responsabilidad de la planificación recae en tres instituciones, dos de carácter activo y una, pasivo. A nivel de las administraciones territoriales los gobiernos regionales y locales son responsables de esta tarea en representación de sus ámbitos. Otras instituciones activas son las ONG que trabajan y poseen plataformas representativas de los diferentes colectivos de la sociedad civil organizada. El objetivo principal de las iniciativas es el bien común de la sociedad y que el OT no favorezca a grupos o individuos particulares sino a todo el conjunto (Gómez, 2005). Méndez (1999) señala que la idea de articular el proceso de OT con organizaciones y agentes sociales que actúan en diferentes niveles y ámbitos de planificación, en buena medida constituye la expresión sociopolítica del proceso de planificación (estructura de poder), por cuanto son actores inmersos en la dinámica socio territorial y ambiental.

#### **d.- Debilidad institucionalidad en la gestión de la OT.**

Revisando la evolución normativa e instrumental en torno a la política de OT en el Perú se constata que existe una profusa legislación inconexa, que se agrava por la inexistencia de una ley propia. Esta situación implica que las dificultades en los procesos de ZEE y OT y su aplicación en la gestión del territorio, sea un aspecto incierto, que el régimen actual no apoya, porque las medidas son erradas y se establecen obstrucciones a los procesos con el argumento de que afectan las inversiones en actividades extractivas. El planteamiento de nuevos instrumentos sustentatorios del OT por parte del MINAM (R.M. N° 135-2013), más allá de ser necesarios, evidencian que el proceso aún está en construcción y que después de varios años no se cuenta con un instrumento vital como el Plan de Ordenamiento. Al mismo tiempo existen conflictos en las mismas instituciones del Estado por las competencias que tiene en los niveles de

gobierno, en particular las regiones presentan diferencias con el gobierno nacional sobre los alcances de la rectoría y la aprobación de los instrumentos. No obstante, las regiones se interesan en asumir como referencia, dentro de sus políticas regionales, la ZEE y los lineamientos de OT emitidos por el MINAM, pese a las diferencias en la gestión del territorio. Como indica Castillo (2011), las autoridades regionales y locales no cuentan con orientaciones técnicas adecuadas ni con instrumentos de gestión para realizar los procesos de OT en forma correcta e integrada. La institucionalidad del proceso del OT en el Perú es un punto álgido que no se ha resuelto pese a las advertencias sobre su actual situación. Landeo (2013) asevera que “el marco normativo, la institucionalidad y los instrumentos para el ordenamiento territorial en el Perú no responden a una visión integral del mismo, sino a una visión fragmentada o sectorial” (p.20). El OT sigue siendo un proceso regulado por varias instituciones (MINAM, DNTDT, CEPLAN, PCM y MVCS) sin medios de conexión, no existe institucionalidad de carácter transversal en la gestión de la política del proceso. En el Perú se carece de trabajo en equipo, no obstante, la sinergia institucional a nivel estatal es compleja, siendo escasas las experiencias de trabajos abordados en forma interinstitucional. Existe una producción paralela de trabajos, redundancia en los objetivos, duplicidad de acciones, e insuficiente información del territorio para los gobiernos subnacionales, que no pueden acceder a las bases de datos adecuadamente.

#### **e.- Procedimientos de aprobación.**

Los procedimientos de aprobación de los documentos de zonificación realizados en las regiones por los gobiernos locales fueron burocráticos y no aportaron al proceso. El grado de avance que presentan los procesos de ZEE a nivel nacional está directamente relacionado con el compromiso político de los responsables de su ejecución en el ámbito territorial correspondiente. Entre los factores externos que han impedido la culminación de los procesos contemplados en el plan podemos señalar la falta de financiamiento y los cambios en los regímenes políticos a nivel nacional, regional y local, que en la mayoría de los casos cambiaron a los responsables de proyectos por personal no capacitado en el tema (CONAM, 2008:34). La gestión del plan es uno de los aspectos de mayor debilidad en el país, porque es “todavía escasa y discontinua, se ha orientado siguiendo dos modelos principales: uno más centralizado y economicista, basado en la territorialización de las inversiones públicas, y otro más descentralizado y de planificación física que define esquemas subestatales” (Cuesta, 2006)

#### **f.- Centralismo de Lima.**

En la historia republicana del Perú ha habido diversos ensayos de descentralización, pero paradójicamente todos han adolecido del vicio de representar una concepción y diseño absolutamente centralista. El centralismo limeño es uno de los factores determinantes en las políticas territoriales, la macro ciudad concentra al 30% de la población nacional y al poder ejecutivo, político, legislativo, administrativo y financiero, absorbiendo las competencias regionales y locales (Estaba, 1994). Graizbord (2002) argumenta que no todas las unidades geopolíticas tienen la fuerza suficiente para ejercer un control absoluto en sus jurisdicciones, ni igual capacidad de inversión, por consiguiente, la fragmentación dificulta la gestión de los recursos y la oferta de los servicios por falta de coordinación y cooperación entre las unidades político-administrativas. Después de la aprobación de la “Ley de Bases de la Descentralización” (2002), el asunto territorial cobró particular relevancia, promulgándose también la “Ley de Demarcación y Organización Territorial” (2002), que constataba que gran parte de la actual demarcación política es imprecisa y que existía una enorme cantidad de conflictos de límites entre distritos, provincias y departamentos. La norma buscaba avanzar en la construcción de criterios y en la recopilación de información para superar la fragmentación en múltiples distritos y provincias, siendo su mayor objetivo el superar los conflictos territoriales en torno a la delimitación (Azpur, 2011). Los retrasos en la ejecución de los proyectos son aspectos que contravienen todas las iniciativas en torno al OT emprendidas desde el Estado. Los proyectos propuestos por el plan no realizados o ejecutados con retraso o alteración temporal de las prioridades, no sólo conducen al incumplimiento, sino que incluso llegan a producir efectos perversos; con el abandono de los procesos de planificación, en el Perú se han perdido millones de soles invertidos.

#### **g.- Requerimiento de una Institución autónoma e independiente.**

En el reciente informe de gestión del Ministerio del Ambiente se sugiere que las gerencias y direcciones regionales deben desarrollar una amplia participación en la conducción técnica del proceso de OT, con el objetivo de evitar la duplicidad de funciones e incrementar el potencial humano y la gestión (MINAM, 2016). Para su efecto se requiere del fortalecimiento de la institucionalidad ambiental de los gobiernos regionales, que incluyan la capacidad de integrar los sistemas existentes de OT e incrementen la planificación del desarrollo basada en la potencialidad de los recursos naturales, contribuyendo a la mejor gestión de los conflictos socio-ambientales y al

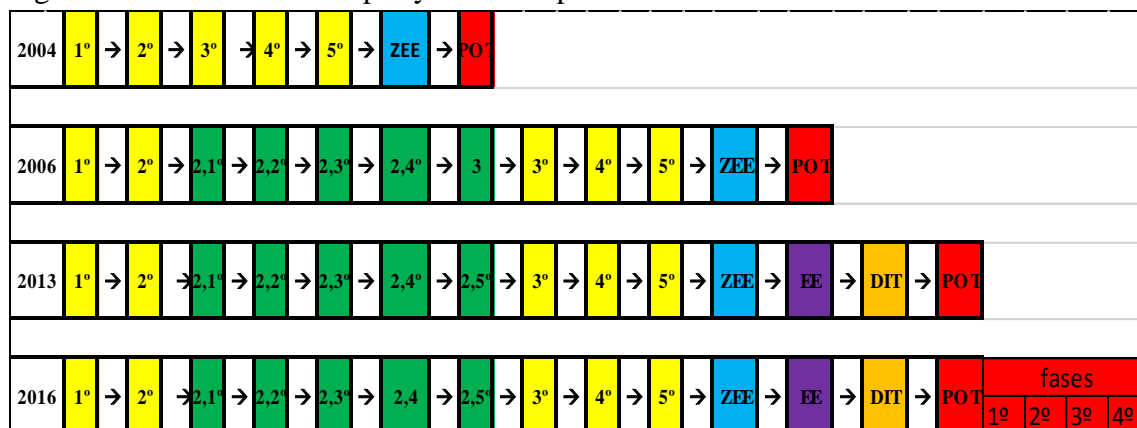
mejoramiento de la gestión del territorio, ambiente y recursos naturales basada en la información y con un organismo planificador con autonomía en asuntos de su competencia. Fabo (1983) sugiere que es necesario un organismo independiente, integrador, que sea el encargado de la organización, de la gestión territorial y de la dirección y promoción de las acciones territoriales públicas.

#### **h.- Burocracia medio obstaculizador.**

La burocracia del Estado peruano se caracteriza por centralista en la organización estatal que influye directamente en la toma de decisiones y su ejecución. El poder burocrático se concentra en Lima –la capital–, donde se toman decisiones más importantes. El centralismo del gobierno es visto desde las provincias como el principal enemigo del desarrollo regional, más aún si se ha vuelto ineficiente e inoperante (González, 1989:22). A esto, hay que agregar que la burocracia peruana posee un alto porcentaje de endogamia social, promovida por los partidos políticos e instituciones públicas. Por ejemplo, el Congreso de la República del Perú ha “ejercido influencia sobre la burocracia basándose en la práctica de recomendaciones informales a favor de terceros para ocupar puestos vacantes en la administración pública. Esta es una costumbre extendida entre los legisladores, [quienes señalan que] las recomendaciones informales son muy frecuentes, o que se producen de manera ocasional. Un viceministro explicó que las recomendaciones son mucho más usuales al inicio de cada período gubernamental, cuando ingresa un nuevo Ejecutivo y las posibilidades de remover personal en la administración son mayores” (Patriau, 2014:113). El incremento de la burocracia incompetente en el aparato estatal responde a motivaciones políticas (clientelismo) antes que, a necesidades de gestión, dando como resultado una creciente ineficacia de los organismos, empresas e instituciones del Estado (González, 1989:21). Patriau (2014) sustenta que el problema radica en las características del aparato estatal, que por lo general está “fuertemente politizado en decisiones de selección, despido y ascenso”, haciendo imposible la mejoría de las condiciones. De acuerdo a Muñoz y Guibert (2016:323) “se ha encontrado con dos grandes obstáculos en su fase final de valorización de los puestos de trabajo: la presión fiscal que generaría el incremento salarial producto de otorgar gratificaciones y compensaciones por tiempo de servicios (CTS), y la falta de interés de algunas entidades para llevar a cabo la reforma”.

Para el Estado peruano el objetivo principal es el control del territorio y la libertad de promover actividades económicas basadas en la extracción de recursos naturales, sin tener que dialogar con otros actores como los gobiernos regionales. Para poder ejercer su control sobre el proceso de OT se desarrollaron fases y etapas que se resumen en la figura N° 12. En esta se puede observar que se establecieron por primera vez en 2004 con la promulgación del “Reglamento de ZEE”. Al ver que muchas regiones cumplieron con sus obligaciones, en 2006 se incrementaron las fases y aún así se superaron estas, en consiguiente, en 2013 no sólo se incrementaron las etapas, sino que establecieron los EE, el DIT y el POT; en 2016 instituyeron otras exigencias de etapas y fases. Después de dos décadas, el resultado del proceso es la inexistencia de resultados y estancamiento.

Figura 12. Evolución de etapas y fases del proceso de Ordenamiento Territorial



LEYENDA:

- 1ª-5ª Etapas de ZEE (D.S. N° 087-2004-PCM).
- 1ª-5ª Fases. Incorporado en etapa de Formulación (D.C.D. N° 010-CONAM-CD, 2006).
- Instrumento de Zonificación Ecológica y Económica.
- Estudios especiales (R.M. N° 135-2013-MINAM).
- Diagnóstico integrado del territorio (R.M. N° 135-2013-MINAM).
- Plan de Ordenamiento Territorial (R.M. N° 098-2016-MINAM).

Fuente: elaboración propia

La trayectoria del POT en el Perú ha experimentado hasta cuatro modificaciones legales en una década, solo en el proceso para su aprobación. Cabe preguntarse quién planifica este mecanismo de obstaculización de una política pública tan importante. Revisando el proceso normativo peruano todo apunta que, en el aparato estatal existiría un equipo que coordina acciones para plantear atajos legislativos (lobbys) con el fin de anular o alargar el proceso del POT, y así ganar tiempo para plantear exigencias que no son beneficiosas



para el país, sino que responden a intereses particulares. En el actuar de los partidos políticos nacionales y regionales se identifican posiciones pragmáticas con la consigna de alcanzar el poder, esquema en el que se inserta la defensa de la minería ilegal, las grandes inversiones en actividades extractivas, o el mantenimiento del *status quo* frente a las propuestas de algunos gobiernos regionales de promover el ordenamiento y la gestión del territorio.

### **6.6.3.- Económicas.**

#### **a.- Contexto económico (neoliberal).**

El factor que determina el éxito o fracaso de las políticas de ordenamiento es el modelo económico que emprenden los países, en el caso peruano es una particular contradicción. Por un lado, se promueve la inversión privada de extracción de recursos naturales sin control medioambiental, paralelamente, se crean políticas ambientales que se quedan en el papel sin ser aplicadas. Para alcanzar los objetivos de planificación propuestos se demandan instituciones con altos niveles de decisión estratégica y con mecanismos o instrumentos de gestión convenientemente adecuados en función de los requerimientos de cada una de las propuestas: legales, administrativos, técnicos, logísticos y de dirección (Méndez, 1999). Otro aspecto acuciante es la necesidad de una inversión extractiva como motor de crecimiento económico, para lo que se ha diseñado una legislación que fomenta este tipo de inversiones, (Azpur, 2011). Bajo las condiciones existentes en el sistema económico neoliberal imperante, cabe interrogarnos acerca de la validez de la planificación como teoría y práctica. En una sociedad flexible, regida por los principios del libre mercado, muchos se sienten tentados a declarar que la planificación ha muerto, entonces, se debe concebir una nueva forma de planificar y reemplazar el viejo estilo por una concepción acorde con la realidad contemporánea, a pesar que una planificación moderna con sesgo positivista y racionalista resulte imposible desde una perspectiva histórica (Márquez y Rovira, 2002).

#### **b.- Formulación del PIP en Ordenamiento Territorial.**

Según el decreto para la formulación de los proyectos de inversión, los PIP debían contener las siguientes condicionantes: “Ser una intervención limitada en el tiempo; esto implica que la fase de inversión tiene un inicio y un fin, utiliza total o parcialmente recursos públicos, su finalidad es instalar o mejorar la capacidad de la entidad para la provisión de los servicios de información y/o regulación para el Ordenamiento

Territorial, Genere beneficios durante la vida útil del proyecto y éstos sean independientes de los de otros proyectos” (R.D. N° 007-EF/63.01, 2013). Es necesario precisar que el PIP tiene una etapa limitada, el proyecto tendría que generar una instancia orgánica que continúe el proceso, ya que el POT es de carácter procesal y no la meta. Transfiriendo sus resultados a esta entidad solvente y orgánica sería la única vía de asegurar su continuidad. En cuanto al financiamiento, si se entiende que es una política pública entonces ni siquiera se debe mencionar el cofinanciamiento, aspecto sensible, con muchos intereses de por medio, que ha fracasado en otros tipos proyectos, incluso productivos. La concepción del MEF de que la finalidad no puede ser igual para todos los proyectos es errática, peor aún, cuando busca beneficios a través de un retorno de la inversión, no es posible probar el retorno en este tipo de proyectos porque su naturaleza es completamente diferente a la de los proyectos productivos. Como todo se entiende desde la lógica empresarial existe la búsqueda constante de rentabilidad, el retorno a plazos y otras cuestiones de índole puramente económica, crónica conocida en el aparato público que ha tenido finales desastrosos.

El defecto recurrente de los proyectos bajo la lógica del SNIP fueron las fórmulas de cofinanciamiento forzadas, los plazos, el retorno de la inversión y otros tecnicismos económicos que no se entendieron en la práctica; como propuesta teórica tuvo un recorrido aliciente, pero las consecuencias de sus resultados se están cosechando en la actualidad. Según el balance realizado por el Ministerio del Ambiente, a pesar de las dificultades, entre 2002 y 2013 los gobiernos locales y regionales formularon 194 proyectos, de las cuales el 61% se encontraba en fase de pre inversión y el 34% en fase de inversión (Rodríguez, 2014). Sin embargo, con la reciente derogación de la R.D. N° 007-2013-EF/63.01 y su substitución por la R.D. N° 06-2016-EF/63.01, de la cual no se tiene amplia referencia, han sucedido cambios aún sin analizar, por lo que se desconoce el futuro de esta política. Dada la escasa información de la última disposición. Tampoco se conocen los componentes que deben tener los proyectos, aunque se puede deducir que no continuará con las características de la anterior resolución. Rodríguez (2014:53) recomienda que “el servicio de información para el OT comprenda la provisión de datos integrales referidos a las alternativas de uso sostenible del territorio”, por consiguiente, los insumos para la prestación de servicios deben ser el resultado de las fases de ZEE+EE+DIT. En la misma propuesta, el autor señala que el servicio de regulación para el OT comprendería la provisión de normas y reglas para la ocupación del territorio

y que su producto sería la información espacial y los resultados de las etapas del POT, que harían ver cuáles son las potencialidades y las limitaciones del territorio.

### c.- Financiamiento de los proyectos (PIP).

Desde el inicio del proceso de implementación del POT, su fase inicial de ZEE tuvo un financiamiento exiguo. Sin embargo, pese a no existir partidas presupuestales para los proyectos de inversión relacionados con el ordenamiento, se han invertido considerables recursos públicos. La primera vez que se registró un Proyecto de Inversión Pública (PIP) en POT fue en el año 2002, se trataba “del estudio de pre inversión a nivel de perfil denominado: Zonificación Ecológica y Económica en la Región Ucayali con código SNIP N° 28402” (Rodríguez, 2014:49). En el siguiente cuadro se observa el estado de los proyectos de inversión pública hasta el año 2015.

Cuadro 23. Estado situacional de los PIP en OT (2011-2015)

Estado del PIP	Cantidad	%	Monto Perfil (S/)	Monto Expediente Técnico (S/)	Ejecución Acumulada (S/)
En formulación	2	2.0	30.175,891	0	0
En evaluación	26	26.3	135.513,907	0	0
Viable	16	16.2	44.156,244	0	0
En ejecución	66	55.6	171.737,681	194.151,182	119.007,682
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>100.0</b>	<b>381.853,723</b>	<b>194.151,182</b>	<b>119.007,682</b>

Fuente: (MINAM, 2016:103)

Los costos de inversión de los POT suelen ser muy altos debido a las características de su proceso, por tanto “Cada año que pasa, la ordenación territorial se vuelve más cara y complicada” (De Miranda, 1992). Según el balance del Ministerio entre Julio de 2011 y enero de 2016 se ha invertido la suma de S/ 119.007,682 millones de soles (€31.125.269,15) tanto a nivel regional, provincial como distrital (MINAM, 2016:103), sin que podamos hablar de resultados.

## 6.6.4.- Conceptuales y metodológicas

### a.- Multidisciplinariedad en la práctica planificadora.

Una de las deficiencias en la aplicación de la planificación y el ordenamiento es la multidisciplinariedad. Esta requiere del concurso de un equipo de especialistas en diferentes temas sobre planificación y ordenamiento, que operan en la misma dirección y hacia un objetivo común. Todo este proceso requiere del liderazgo de un ente

responsable que trace las directrices del trabajo en equipo y tome el “principio de que la ley es el instrumento del bien común y, por tanto, en cuanto al territorio, que es el principal bien humano, este debe regirse por la ley” (Gómez, 2005:44). Cruz (2006) destaca al OT por su carácter interdisciplinario, horizontal, con un enfoque sistémico-integral que supera al enfoque sectorial. En la misma dirección, Zoido (1998) plantea que el carácter interdisciplinario de la ordenación del territorio radica en que, al estudiar otras disciplinas, se requiere de especialistas en diversas ramas, e incluso el aporte de la geografía puede ser relevante pero no exclusivo. Esta característica puede ser una novedad, pero al mismo tiempo constituye una debilidad porque gestionar un equipo de especialistas resulta enormemente costoso para muchos gobiernos regionales y peor aún para los gobiernos locales.

#### **b.- Articulación de la ordenación del territorio.**

Uno de los problemas más acuciantes que tiene la práctica del OT en el Perú es la escasa articulación de los planes de desarrollo cuando se llevan a la práctica, considerando que “el Plan de Desarrollo Concertado, como instrumento rector, y en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial, deben orientar y regular los otros instrumentos, tales como el Plan de Manejo de Cuencas, el Plan de Acción Ambiental, el Plan de Desarrollo Urbano y Rural, y los Planes de Lucha contra la Pobreza” (Glave, 2010:131). Sin embargo, la normativa sobre el OT que plantea el MINAM no es integradora, ni tiene la capacidad de articular los esfuerzos que realizan los diferentes niveles de gobierno. La experiencia demuestra la sobre posición de las normas sectoriales, situación que el Estado no se esfuerza en resolver. La desarticulación de las políticas públicas es un problema histórico que conlleva enormes dificultades para la gestión adecuada a nivel administrativo y se debe al poder existente detrás de la toma de decisiones estratégicas. Ningún estamento estatal está dispuesto a renunciar en lo más mínimo a su poder a favor de otro, al contrario, existe una pugna de poderes permanente para hacerse con las decisiones trascendentales. Así, el territorio se convierte en el campo de batalla de combates ideológicos y acciones político-administrativas emprendidas por cada gobierno después de cada elección presidencial. Casi todos ellos prefieren monopolizar el poder de actuación sobre el territorio a través de los ministerios que forman parte del ejecutivo, lo que en el marco actual de las políticas territoriales se traduce en una pugna continua entre los Ministerios de Vivienda y del Ambiente y la Presidencia del Consejo de Ministros, entre otros, porque todos reclaman

su cuota de poder. Ante este panorama, emprender un POT es complicado, por no decir imposible.

La indefinición de competencias y responsabilidades en la administración pública requiere ser superada para una adecuada implementación de los POT y que estos se articulen entre los niveles, instancias, espacios, técnicas y políticas apropiadas. Con la situación actual existe una enorme posibilidad de que surjan conflictos de competencias entre los niveles de gobierno, fundamentalmente por la falta de una definición y un contenido legal para la ordenación del territorio (Fabo, 1983). Uno de los componentes claves para un desarrollo territorial inclusivo y sostenible es la adecuada articulación entre los sistemas de planeamiento e inversión. En el caso peruano distintos autores ponen de manifiesto los problemas e insuficiencias que existen en esta materia, máxime en la articulación de planificación y proyectos de desarrollo, entre los diversos sectores institucionales y los niveles de gobierno; con los actores o agentes sociales territoriales (Hess, 2013; Serrano y Acosta, 2011; Alarco Tosoni, 2011 y CEPAL, 2006). Pero como sugiere Benabent (2005:6), también es necesario indicar que “en la práctica, la OT no es todavía una función pública plenamente armonizadora del conjunto de actividades con incidencia territorial, y este es un problema en gran medida derivado de la deficiente articulación de las relaciones competenciales, o dicho de otra manera, de las insuficiencias en el modo en que se establece la cooperación interadministrativa entre los distintos niveles de la organización territorial del Estado”. Massiris (2008) asevera que la articulación horizontal o multisectorial de las políticas públicas aplicadas al territorio requiere de una dinámica procesal, en este campo predomina la perspectiva sectorial, que se resiste a la integralidad y a la gestión institucional de los ámbitos territoriales en forma de articulación vertical o multinivel, entre los agentes públicos y privados. Los fallos de comunicación entre las instituciones estatales y privadas son aspectos neurálgicos en este proceso.

En el contexto latinoamericano, las políticas y actuaciones de OT se caracterizan por seis rasgos comunes: 1) origen y naturaleza diversa; 2) desarrollo incipiente e intención de globalidad; 3) intención de articulación entre actuaciones sectoriales y territoriales en las normas; 4) desarticulación y descoordinación institucional en la práctica; 5) débil visión prospectiva; y 6) escasa participación social (Bozzano, 2014 y Massiris, 2002). En este contexto, las iniciativas de OT han emergido desde las políticas sectoriales con

escasa capacidad de propuesta y articulación. Por lo tanto, la política de OT requiere del concurso de diferentes actores sociales y de las instituciones políticas y privadas, porque, entre sus objetivos está establecer las prioridades del país como representación de principios rectores conducentes al desarrollo nacional. El reto en este proceso es la articulación de las instituciones públicas y privadas a través de un instrumento “funcional y espacial de las políticas sectoriales para promover patrones equilibrados de ocupación y aprovechamiento del territorio” (Arce, 2013:82). Para que ofrezca funcionalidad, Massiris (2008) señala que es necesario la “integración de las políticas sectoriales y territoriales” y superar la gestión sectorial de la política territorial que es dividida e ineficaz. Finalmente, Bozzano (2014) afirma que el OT es la “comprensión y articulación entre las escalas de trabajo micro, meso y macro juegan un rol fundamental; particularmente en teóricos que no logran descender a la realidad, en ciudadanos que no conocen que una pequeña acción u omisión trasciende la escala de su cuadra o su barrio, en políticos que con su día a día no suelen sentarse unas horas por semana a frenar su parafernalia en la gestión cotidiana, o de empresarios que no piensan que si gana la gente y el territorio, su empresa también ganará” (p.214).

#### **c.- Perú sufre de ‘exceso de planificación’.**

Pese a las deficiencias descritas en líneas anteriores, pareciera que en el Perú nunca se haya llegado a formular planes, ocurre todo lo contrario, hay un exceso de formulación de planes sin reflexión ni interés por aplicarlo, sino, movido por intereses particulares o por el cumplimiento administrativo, con carencias en varios aspectos. No se puede acusar al país de falta de planes cuando sufre de un ataque de “planificación crónica”, fenómeno que se ha transformado prácticamente en una tradición nacional. Los planes, inventarios y diagnósticos voluminosos están en la mayoría de las dependencias estatales, pero pocos de ellos sirven para tomar decisiones y al mismo tiempo, si, ni siquiera se articulan entre sí ni con órganos sectoriales o niveles administrativos.

#### **d.- Documentos saturados de tecnicismos.**

La mayoría de los planes son documentos técnicos difíciles para la comprensión de los políticos y funcionarios, quienes son los encargados de aplicarlos, lo que obstaculiza el desarrollo de los mismos. El OT es un proceso que supera los aspectos puramente técnicos y de procedimiento, es un campo donde en realidad se juegan diferentes intereses subyacentes y contrapuestos.

#### **e.- Planificación en la academia.**

La enseñanza de la planificación se inició en 1955, después de la organización de un evento sobre estudios de planificación urbana. Las ideas de la planificación económica se convirtieron en materia de enseñanza de las universidades, pero en muchos casos se mantuvieron lejos o a la zaga de los cambios en la materia que sucedían en el mundo. La academia está lejos de ser un actor protagonista por que no ha buscado la vanguardia en esta materia, cuando es muy importante la generación de conocimientos para luego ponerlos en práctica articulando los procesos de forma innovadora y considerando “la base del presente, pero de cara al futuro” (Méndez, 1999). Para ello, el aporte de la academia es fundamental porque se espera que contribuya en el soporte de las políticas aplicadas en el bienestar de la sociedad. A pesar de la cantidad de universidades públicas y privadas existentes en el Perú, la investigación en esta materia es terreno infecundo, sin iniciativa alguna, a excepción de unos cuantos centros que realizan estudios aislados.

#### **f.- Tiempo como factor central del plan.**

El problema de los planes de desarrollo o los planes de ordenamiento son los considerables horizontes que requieren, que chocan con los ciclos de la economía actual y los cambios dinámicos en la sociedad, que no admiten demoras y requieren acciones rápidas con diferentes alternativas de criterios y escenarios. El resultado de las políticas de OT no se puede visualizar a corto tiempo, la mayoría de las iniciativas de los planes son de largo alcance, lo que genera inconvenientes a nivel político al no poder mostrarse resultados inmediatos de las acciones emprendidas, creándose una atmosfera de desencanto que acaba por desechar la continuación de los proyectos o la ejecución de los planes. También surgen divergencias en torno a la identificación de los intereses de los campesinos versus los de ciudadanos, los ecologistas y otros actores. Para la proyección de un plan en una determinada comunidad o distrito es importante considerar los conocimientos populares, donde los campesinos conocen los ciclos naturales mucho más que los ecologistas. Gómez (2005:50) señala que “es muy importante asignarle tiempo a cada actividad para que los procesos evolucionen apropiadamente. Algunos proyectos urgentes deberán tener una capacitación acelerada, pero no por esta razón se dificultará el proceso. Por consiguiente, habrá que refrescar de manera habitual la mente de los actores involucrados para que las cosas marchen de manera inexorable, pero consolidando los procesos desencadenados”. Los

planificadores se han empeñado en diseñar planes en función del tiempo, prescindiendo muchas veces de las eventualidades y ocurrencias adversas. Se empeñan en contar con condiciones siempre positivas, por lo que, ante el mínimo obstáculo los planes no logran los objetivos. Tanto la institución planificadora como los mismos diseñadores, se someten a diversas presiones por la dificultad de visibilizar los logros a corto y mediano plazo, lo que ha convertido a los planificadores en sujetos ineficaces. Sin embargo, esto no parece tener importancia para los gobiernos y es normal que se soslayen planes y se implementen ofrecimientos típicos de campaña electoral. No pocas veces se han puesto en práctica ideas trasnochadas que, por lo general fracasan al momento de su implementación en un escenario de escasa concertación con los actores sociales. Los plazos son uno de los aspectos más importantes en este proceso y su importancia radica en que están directamente relacionados con los resultados obtenidos.

**g.- Indefinición en la visión prospectiva.**

Si, el OT es un proceso, la visión prospectiva es la brújula de orientación en la planificación, como sugiere Gómez, “el estudio de las causas técnicas, científicas, económicas y sociales que aceleran la evolución del mundo y la previsión de las situaciones que de ellas se derivan”; aportan luces en los procesos. Para ello se requiere de “capacidad creativa, ecuanimidad, consenso y sobre todo un profundo conocimiento del diagnóstico y de la evaluación. Es fundamental conocer la evolución estructural de la sociedad” (Cruz, 2006:42). Las diferentes etapas necesitan de un afianzamiento permanente con la identificación de tendencias y el manejo de indicadores de los cambios que experimenta la sociedad, para así ajustar los planes y los objetivos en función de las dinámicas. Méndez (1999) sugiere que la consideración del criterio de necesidad y compromiso es clave en estos procesos, se interpretan como carencias o aspiraciones sentidas por la población y por los agentes sociales que la representan. El desafío está en que la política de OT responda eficientemente y se consolide como el ente rector del desarrollo.

En el estudio desarrollado por Beraún (2014), se sostiene que una de las deficiencias que presenta el proceso de planificación territorial es la visión prospectiva que debe tener. Massiris (2001) señala a su vez que la visión prospectiva se proyecta a partir de dos indicadores: la formulación de objetivos a mediano y largo plazo y la incorporación de decisiones, criterios y métodos prospectivos para aproximarse a los futuros deseados



que servirán de norte para todas las iniciativas del proceso de ordenamiento. En el ámbito latinoamericano el tiempo es relativo y no existe homogeneidad en el tema. Algunos países programan indefinido proponiendo la revisión en lapsos de tiempo razonables, la mayoría se plantea que sea superior a 10 años. El proceso peruano incorpora el tiempo como elemento de proyección en la búsqueda de objetivos y ha sido fijado en un límite de 10 años, este parece alargarse aun cincuenta porque solo la primera etapa del proceso ya ha durado 22 años y aún no tiene resultados de ningún tipo. Más que establecer plazos el instrumento se debe convertir en factor orientador para las acciones presentes proyectadas al futuro y que sea consecuente, aunque, este es el aspecto más débil de los procesos de planificación. El objetivo futuro de los planes de ordenamiento se conoce como: imagen de futuro, imagen objetivo, visión territorial de largo plazo, síntesis de la situación ideal, escenario deseable o escenario óptimo. Para el logro del objetivo existen condiciones necesarias, como la participación de los actores sociales, algunas veces obligatorias, como el cambio en las estrategias metodológicas de planificación pública y administrativa y al mismo tiempo la consideración de la tendencia del escenario y la actitud de los actores políticos. Este proceso tampoco se puede soslayar, porque su fortalecimiento como ‘proyecto nacional’ y como decisión política contribuiría enormemente en la búsqueda del desarrollo y mejor calidad de vida para los habitantes.

#### **h.- Definición del concepto de OT y su evolución.**

En el curso de su implementación y debido a la escasa dilucidación de los conceptos en torno al proceso de OT, con frecuencia se ha caído en la confusión terminológica o se han priorizado sesgos conceptuales en los análisis. En el Perú la carencia de una sistematización adecuada de los conceptos relacionados al OT es un aspecto general en todos los documentos analizados, se ha intentado desarrollar un OT en forma conceptual y política de “*manera parcial y muy desordenada*”, destacando siempre la ZEE y no necesariamente el OT, que es el objetivo final de este proceso (Ballón, Campana y Glave, 2015:176). Pero también escapan otros aspectos que la conceptualización sobre el OT no precisa, como el tema de la ruralidad que sigue siendo un concepto indefinido en el Perú y que a pesar de los esfuerzos no se ha logrado contextualizar considerando los hechos y los fenómenos en permanente transformación que ocurren en ese ámbito (Rojas, 2014).

### **i.- Ordenación en el escenario del cambio climático.**

El cambio climático obliga a realizar cambios drásticos en diferentes aspectos y una de las ventanas próximas a este escenario es la “falta de planificación territorial en los megaproyectos causa graves impactos (por ejemplo, las actividades mineras), destrucción y deforestación, problemas sociales y de seguridad ciudadana, salud y salubridad, y conflictos con las comunidades nativas” (Arce, 2013:99). Pero en torno al proceso de OT no hay respuestas concretas, aunque está considerado como uno de los estudios especializados (EE), no se definen sus alcances, mientras que paralelamente se implementan en otros sectores. Por otro lado, El Estado y los inversionistas vinculados a las actividades extractivas han reclamado permanentemente sobre las exigentes normas ambientales existentes en el Perú. Por un lado, plantean la exagerada protección natural y cultural del país, y el otro se desentienden del abuso, que no son parte de las buenas prácticas en el OT. Muchos han calificado la normativa peruana de ‘dictadura ecológica’, pero si esta situación fuese real, no se tendrían noticias de la contaminación de ríos, de la presencia de metales pesados en la sangre de las poblaciones adyacentes a los centros de explotación minera y tampoco de los derrames de petróleo en la Amazonía, más aún en un contexto del cambio climático se requieren acciones más concretas y vinculantes.

### **k.- Carácter procesal del OT.**

La mayoría de los fracasos de la planificación se atribuyen al régimen de seguimiento y al carácter procesal que deben tener las políticas, cualquiera que fue su naturaleza. Gómez (2005:50) afirma que “un proceso sin seguimiento irá rápidamente camino de su ruina; por lo tanto, se necesitará la constitución de un equipo ejecutor bien estructurado, financiado y preparado para que lleve a cabo este proceso con etapas de evaluación y seguimiento permanente”. En el marco de las normas que rigen y a las cuales se adscriben los planes como “un proceso que tiene una secuencia lógica, aunque no tenga un desarrollo cronológico. Algunas estrategias establecidas para conseguir un aspecto preciso del OT pueden tener un tiempo determinado, pero cuando hablamos del OT en general nos referimos al proceso que tiene etapas o niveles que van desarrollándose como peldaños” (Gómez, 2005:50). Sin embargo, el Ministerio de Economía peruano piensa que es un proyecto con un comienzo y un final y con retorno de inversión, propuesta que se contradice asimismo porque los procesos tienen que enmarcarse en un factor procesal más iterativo que lineal.

## **1.- Ordenamiento del territorio ¿solo teoría?**

En los años que lleva implementándose el proceso del OT se ha hablado en reiteradas ocasiones de la crisis de esta política. En cierta medida, el OT no se ha consolidado en ningún país latinoamericano como para erigirse en el referente a seguir, en consiguiente, las miradas siguen puestas en el ámbito europeo, donde se encuentran las experiencias más avanzadas y diversos, aunque tampoco están consolidados en todos los países de la Unión. En la opinión de Fabo (1983:441) “se observa un escepticismo plenamente justificado ante los escasos logros obtenidos en relación al optimismo generalizado, en el campo legal tampoco ha alcanzado el nivel integrador y coordinador entre la planificación física y económica; generándose en el marco legislativo un confusiónismo total. En cuanto a su definición teórica tampoco ha alcanzado consenso y consolidación, como resultado la administración pública es incapaz de desarrollar un aparato técnico-administrativo eficaz y eficiente en materia de ordenamiento del territorio”. El ente rector actual del proceso de OT presenta escasa orientación por su parte, lo que conduce hacia la carencia de un plan de actividades con una meta clara a alcanzar en un tiempo determinado. La ejecución de los planes en los diferentes niveles de gobierno se implementa por la voluntad de algunos alcaldes y no como una política que sirva para promover el desarrollo sostenible, como se suele mencionar en las normas y manuales, lo que demuestra la escasa coordinación de las administraciones sin que importen los intereses de todo un país.

### **6.6.5.- Normativas.**

#### **a.- Marco legal deficiente.**

En el Perú existe un marco legal para el OT que corresponde a una serie de instrumentos resumidos en leyes, decretos supremos y decretos ministeriales, un cúmulo de normas dispersas que duplican acciones y que en su mayoría se centran en principios y no en resultados, alejándolas del interés de los ciudadanos. A nivel de normas subsidiarias, en lo que concierne al OT no existe claridad en los conceptos de ordenamiento y acondicionamiento (Fabo, 1983). Gómez (2005) señala que las normas legales se refieren no solamente al uso del suelo, sino a aspectos relacionados con el territorio y los recursos naturales, sean para explotación o protección. Acuña (2005) indica que la mayoría de las legislaciones aprobadas se hicieron sin reflexión suficiente y sin una experiencia práctica que avalase sus contenidos, existiendo un temor o riesgo en experimentar el ordenamiento. De ello resulta que los instrumentos y procedimientos no

suelen estar diseñados en forma adecuada para la gestión del territorio, lo que conlleva a la demora en la toma de decisiones. A juicio de Landeo (2013), el ordenamiento jurídico del país se ocupa de forma desarticulada e inconexa, con una conceptualización completamente heterogénea y sectorial –los conceptos están vinculadas a sectores ambientales, económicos, sociales, productivos y ecológicos– lo que generan una enorme confusión que dificulta la aplicación de los instrumentos.

**b.- Carencia de una ley reguladora.**

Para fortalecer la institucionalidad de las acciones es necesaria una ley de OT que regule las acciones de la práctica planificadora de forma integral y que garantice las acciones. Esta situación no parece importar mucho al MINAM, cuyo informe indica que “el planteamiento para una ZEE vinculante no solo poco adecuada, sino resultado de pensar equivocadamente que el proceso de OT se orienta a excluir cuando su propósito es compatibilizar o tomar decisiones políticas con sustento territorial. En ese mismo sentido otras voces reclaman que no se han dado avances pues no se cuenta con una ley de OT, lo que constituye un argumento falaz y poco sólido, pues el marco legal aplicable a OT ha evolucionado positivamente desde cuando se inició la regulación en la década de los 90, del siglo pasado” (MINAM, 2016:34). No son pocos los expertos que opinan que la ausencia de una norma definitiva es uno de los aspectos que debilita el proceso. Ibérico y Vera (2014:41) sostienen que “es necesario plasmar los avances normativos y precisar los alcances del proceso de ordenamiento del territorio en normas de mayor rango, como sería una Ley de Ordenamiento Territorial”. Sin embargo, el MINAM niega la importancia de una ley propia con carácter vinculante a los procesos, aduciendo que existen normas e instrumentos, no obstante, no bastan las normas de carácter sectorial o al rango jurídico que poseen. No son leyes seguras ni respetadas, sino más bien resoluciones vulnerables en un escenario donde prevalecen los intereses económicos y el centralismo. La experiencia peruana avanza sin seguridad por la ambigüedad de su carácter indicativo. Cuando las condiciones políticas hayan madurado, es necesario formular una ley de OT, pero integral, que debe recoger e incorporar al mismo tiempo los avances logrados hasta el momento en vistas de su formulación, como una forma de ofrecer continuidad a las iniciativas en torno al tema. Según Lizarraga (2014) “la ausencia de una ley de ordenamiento territorial, constituye una restricción significativa para establecer políticas nacionales que sean el marco referencial de las propuestas regionales y locales”. Landeo (2013) indica que el marco

normativo peruano es un ejercicio de regulación específica y sectorial que se traduce en un “fragmentado marco normativo” y que en la práctica evidencia su ineficacia por su enfoque tecnocrático alejado de la integralidad y estrategia que se espera de estos planes. Como sugieren las normas e instrumentos sobre el tema.

**c.- Carácter normativo (vinculante o indicativo).**

En el marco de un contexto neoliberal las normas emitidas por el Estado peruano no son vinculantes en los niveles de gobierno que no sea el nacional. Esto reduce legitimidad a los avances de OT en las regiones y gobiernos locales, porque lo indicativo resulta ser una trampa para los objetivos que persigue el proceso. En este escenario se vislumbra un claro conflicto de competencias, que han convertido a las normas de OT en normas de aplicación exclusiva y vinculante sólo a lo que surge desde el gobierno central, y no para el resto de los niveles gubernamentales y para los cuales es solamente indicativa. El ejercicio jurídico de los planes en regiones o gobiernos locales se anula cuando los instrumentos de tantos años de proceso se convierten en simples documentos de consulta, encaminándose a un inminente fracaso del proceso. Lo que llama poderosamente la atención, es que ha tenido que pasar casi una década, en la que se ha invertido en personal altamente especializado, ingentes cantidades de recursos económicos, tecnología y otros medios, para que el documento sólo tenga carácter indicativo. Simultáneamente, esta debilidad normativa es aprovechada por las empresas extractivas para desarrollar sus actividades sin considerar los impactos medioambientales, ni a las poblaciones originarias que habitan en los territorios, poniendo en riesgo o contaminando a miles de pobladores rurales que viven, ajenos a toda la parafernalia político-empresarial de la capital. A este paso se vislumbra un nulo impacto de los instrumentos de ordenamiento y el aumento de los conflictos.

**d.- Cambios normativos en el proceso.**

Los objetivos del proceso OT apuntan hacia el establecimiento de un modelo territorial, sin embargo, es cuestionable el carácter rígido, restrictivo y cambiante de las normas, lo cual implica que corresponde realizar cambios encaminados al mejoramiento del proceso. En el año 2013 se promulgó la R.M. N° 135-2013-MINAM, que aprobaba los instrumentos técnicos sustentatorios del OT, incorporando una nueva etapa, los EE, que aportarían información para la elaboración del DIT conducente a la formulación del POT (MINAM, 2014b). Esta disposición del MINAM ha sido cuestionada por amplios

sectores, en particular por los gobiernos subnacionales y las organizaciones que trabajan en el tema. Se ha visto que los cambios no son un aporte, sino una forma de burocratizar el proceso, encarecerlo y alargarlo en el tiempo. ¿Es tan necesario realizar otros estudios complementarios? Mientras favorezca a la calidad de la información con la que se cuente, mejor será el proceso de OT. Sin embargo, no se requiere encasillarlo en etapas y fases inflexibles sino todo lo contrario, dinamizarlo en un proceso de ida y vuelta. Aunque el MINAM (2016) diga lo contrario, la experiencia de diversos países, incluso en el contexto latinoamericano, evidencia que no es necesario plantear más etapas, los requerimientos establecidos ya aportan información del territorio, identificación y análisis de las tendencias y construcción de las variables clave o estratégicas. Por otra parte, la información es útil en su momento (contexto), no fuera de él, por lo que, si los procesos demandan décadas, no sería posible aplicar este criterio.

#### **6.6.6.- Sociales.**

##### **a.- La pobreza.**

Un factor determinante es la condición socioeconómica de los pueblos del Perú, poblaciones que viven en el área rural donde paradójicamente están los recursos mineros y gasíferos. Las poblaciones están obligadas a subsistir con los cambios ambientales de su entorno, sin beneficios ni compensaciones por los daños que causan las actividades extractivas. Tampoco pueden realizar estudios y planes de OT por los costos que representan, sin que estos sirvan para mejorar su condición ni menos para reivindicar sus derechos. Entonces los pobres están condenados a soportar las cargas del sistema económico regido por el mercado.

##### **b.- Éxodo rural y desestructuración andina.**

El éxodo rural del último medio siglo, ha tenido las consecuencias más complejas en la historia del país. Como señala Novoa (2003), la región andina está integrada por comunidades campesinas tradicionales en situación de pobreza y discriminación. Son sociedades particularmente heterogéneas, poco integradas, dependientes y en riesgo, su sistema socioeconómico no puede responder las necesidades de la población. La situación de olvido estatal, violencia política, escasa oportunidad educativa y laboral ha obligado a la población joven de los Andes a migrar a las ciudades importantes de la costa y otras de su entorno, generándose ocupaciones desordenadas, la fundación de pueblos jóvenes y asentamientos humanos sin ningún tipo de planificación. Mientras

tanto, el campo ha quedado habitado por pobladores mayores, que mantienen la misma situación de abandono.

### **c.- Aspectos demográficos.**

En la mayoría de los documentos (programas, planes, proyectos), los aspectos demográficos suelen pasar como cuestiones formales o de relleno, sin que se consideren relevantes para el planteamiento de los planes. Sin embargo, el papel que ocupa la población y su evolución tanto en el tiempo como en el espacio (área geográfica) es fundamental para aspectos como la expansión urbana o el diseño para la dotación y localización de equipamientos y redes de comunicaciones, que requieren de datos como el volumen de la población y su distribución territorial (Burriel, 2003). La estructura social imperante en el Perú es piramidal, denotando grandes ventajas y prerrogativas para un pequeño sector de la población y la exclusión deliberada de la mayoría. La escasa conciencia del colectivo por el bien común y el exagerado individualismo son solo algunos aspectos de la realidad nacional. Méndez (1999) sugiere que es necesario entender el estilo y la direccionalidad del Estado en los procesos de desarrollo, que constituyen ejes críticos en la acción estatal en aspectos como el desarrollo social, el crecimiento económico, la identidad cultural, la dimensión ambiental y el grado de autonomía en las interrelaciones en un escenario globalizado.

### **d.- Participación ciudadana.**

Se han discutido las acciones de planificación neutrales encarnadas por los asesores que diseñan los planes y los ponen a disposición de los políticos que acaban tomando las decisiones. Este tipo de planificación es invisible para la opinión pública, por lo que es necesario “implementar mecanismos para la participación y consulta con las poblaciones indígenas y el resto de la sociedad civil” (Arce, 2013:103). Glave (2010) recomienda que para el éxito y garantía de la implementación del OT se requiere un proceso participativo, complementado por la generación del conocimiento científico y la gestión técnica. Como hace notar Gómez (2005), la constitución de comités de proyectos en áreas campesinas permitió una mayor participación social, pero a pesar de estas buenas prácticas, las organizaciones sociales requieren de un fortalecimiento para que las comunidades decidan y negocien adecuadamente, porque no solo es el futuro de la gestión del territorio sino la inequívoca voluntad de los pueblos en la gestión de sus tierras. La participación ciudadana debe ser real y efectiva, no solo debe servir para

validar los acuerdos previos de los técnicos, como ocurre comúnmente en estos temas. Debe ser una participación activa y universal en las diferentes fases y etapas del proceso, con capacidad de negociación en función de las verdaderas aspiraciones de la comunidad. Desde otra perspectiva, Méndez (1999) destaca la participación como un mecanismo que otorga aval al proceso y asegura su viabilidad sociopolítica. Agrega que la participación comprometida es el puente que une a los agentes decisores con las organizaciones de la sociedad civil para alcanzar objetivos comunes. La participación ciudadana es un proceso de diálogo activo y dinámico entre los actores sociales públicos y privados, un espacio donde se negocia sobre la base de la información, la opinión técnica, la confrontación de ideas que busca consenso en las propuestas de intervención y en el cómo sentar las bases del proceso de OT.

La forma de asegurar el éxito de un plan es haciendo participe a los actores directos e indirectos que actúan sobre el territorio, lo que asegura medianamente una posibilidad de empoderamiento. En consecuencia, la efectividad de los planes y la concepción de una futura ley deben estar basadas en este principio, no como mero efecto declarativo, sino como un mecanismo factible. Si se aspira a un instrumento útil para encaminarse hacia desarrollo sostenible, el espíritu de la futura ley debería contemplar una verticalidad de abajo hacia arriba y no lo contrario, siendo las municipalidades distritales los actores activos y protagonistas de este proceso, por su cercanía y capacidad de convocatoria de los participantes. La experiencia de Cajamarca es ilustrativa en las formas de participación ciudadana, de acuerdo con Quispe (2014), el proceso de ZEE-OT se formuló en un escenario de activa participación de los actores sociales, lo que evidencia la amplitud de las convocatorias y el funcionamiento de la Comisión Técnica Regional (CTR) como un espacio de concertación del proceso. Landeo (2013) señala que la participación es *“la validación social”*. La concurrencia de los actores sociales representa un factor importante en cualquier nivel administrativo y espacio, tomando en cuenta que su contribución es un elemento legitimador del proceso y un atisbo de esperanza de empoderamiento que aseguraría su éxito. Al mismo tiempo, siendo el territorio un espacio de lucha permanente de intereses, es fundamental la participación de todos los actores claves con el fin de tomar acuerdos y consensos amplios para el bienestar de todas las partes comprometidas.



La participación ciudadana o social es uno de los aspectos centrales del proceso, pero la praxis de este aspecto es aún lejana al ideal que plantean las normas e instrumentos legales. En Perú se sugiere que la participación ciudadana siga siendo de carácter consultivo para la aprobación de los documentos y no necesariamente un factor determinante en los consensos y negociaciones sobre el futuro de los planes. La práctica recurrente es la validación de resultados o planes completamente consensuados entre las autoridades y los equipos técnicos una legitimación que carece socialmente de la posibilidad de participación efectiva. Según los reglamentos de la ZEE y el OT, se debe introducir de forma obligatoria la participación ciudadana en todo el proceso de formulación del instrumento y se considera como un aspecto transversal, esta determinación legal no se hace efectiva por varias razones: escasa experiencia en la cultura de planificación participante, deficiencias en la metodología, desconocimientos en la resolución de conflictos, escaso manejo de herramientas de procesos de concertación y preeminencia de los intereses particulares sobre los colectivos en virtud del poder político, económico, social y educativo; aspectos a considerar como un desafíos de futuro.

Desde el punto de vista de Benabent (2012:14), la participación “produce efectos jurídicos sobre los particulares en tanto que limita derechos subjetivos e intereses legítimos. El plan territorial es, pues, un acto administrativo y, como tal, sujeto a un procedimiento obligado en el que la información pública es parte esencial”. En la práctica, la participación se produce en la primera fase coincidiendo con el diagnóstico y la recopilación de información, la opinión de expertos, la sociedad civil y los actores socioeconómicos, pero en la siguiente etapa, la de redacción de acuerdos, se disminuye a un reducido número de actores. Por consiguiente, al momento de redactar los planes, los procedimientos no son verdaderamente participativos, y la planificación termina basándose sólo en el conocimiento del experto, sin siquiera ser entendida por el mismo político que la promueve. Hay casos en que la ciudadanía suele incluso participar de la redacción del plan, pero no en la decisión de cuáles serán sus alcances. Benabent (2012) sostiene que el término participación no es adecuado, ya que su papel sólo se cumple durante el procedimiento y no se hace efectiva en la decisión final. En resumen, la supuesta participación cumple el rol legitimador del proceso y no necesariamente la edificación de un consenso y negociación entre los actores, situación que finalmente lleva al fracaso y a la oposición a los planes.

Otro aspecto es la dificultad que tienen los usuarios (políticos, incluso técnicos) o la ciudadanía en general para entender la complejidad de los términos técnicos y el contenido, que requiere de una formación especializada. Esta cuestión dificulta el poder generar una opinión en los actores sociales sobre si los lineamientos de un plan afectan o no sus intereses o en qué medida lo hacen; no pueden actuar porque no conocen con certeza los alcances de un plan. Finalmente, otro factor del cual no existe adecuada documentación, es el carácter de la participación en los procesos de POT, que en su gran mayoría es de discrepancia y no de colaboración colocada a la resolución de los problemas que aquejan a la sociedad. Al ser prácticamente una negociación forzada, la funcionalidad de los documentos tiene cuestionamientos de partida y en el proceso se desvirtúan con facilidad.

#### **e.- Exiguos logros de la planificación.**

La experiencia indica que las propuestas de un POT y de un plan de ordenamiento ambiental tendrán mayor o menor viabilidad sociopolítica en la medida en que respondan a la solución o mitigación de las necesidades reales de la población y a los intereses de control político de los órganos del Poder Público (Méndez, 1999). Los documentos oficiales están colmados de reconocimientos de las potencialidades ambientales, socioculturales y económicas de los territorios del país, así como del deseo de aprovechamiento adecuado y sostenible de los recursos. Pero, ¿Cuánto se ha obrado para que estas intenciones se hagan realidad?, absolutamente nada. A pesar, que se conocen las debilidades o fragilidades y la mala utilización de los recursos en los territorios del Perú, no se han realizado mayores esfuerzos para gestionar este problema. En el año 2015 se convocó a una reunión para discutir el OT en el Perú, tomando como referencia la experiencia de Brasil, porque se creía que el país vecino había conseguido logros importantes en esta materia al poseer OT como política de Estado. En Perú el OT también es una política de Estado, según el contenido del Acuerdo Nacional del año 2002, pero el país está lejos de contar siquiera con una ley. Brasil tampoco ha logrado resultados evidentes y su diagnóstico está en el mismo documento de la reunión de Iquitos: “insuficientes e inadecuadas políticas de los estados y las escasas, carentes o inadecuadas normas regulatorias existentes en los países para el uso y la ocupación del territorio existe un latente conflicto socio ambiental ligado al uso y la tenencia de los recursos naturales (incluidas las áreas protegidas); por lo tanto, una buena política de

OT podría ayudar a mejorar las relaciones existentes y negociar y acordar un mejor uso de los recursos naturales y la ocupación del territorio” (Asencio y Bruer, 2010:104).

#### **f.- El POT ¿Carácter mágico?**

En el Perú al POT se le atribuye un carácter ‘mágico’, considerándosele prácticamente un instrumento prodigioso que resolvería automáticamente los problemas, fundamento en el que se basa el principal objetivo de las administraciones: lograr la aprobación de sus planes. Sin embargo, con esto no basta, lo fundamental es su ejecución en función de un contexto cada vez más cambiante, aspecto olvidado recurrentemente al momento de tomar decisiones. Los planes son elaborados en un contexto diferente al de su aplicación, muchas veces tan distantes que hacen que finalmente sean inaplicables y que no tengan la fuerza necesaria para resolver los problemas. Actualmente, la política de OT exhibe muchas deficiencias significativas relativas a los instrumentos, la gestión y la institucionalidad, lo que se evidencia en factores como la sobredimensionada orientación legal de la práctica del OT y en la poca claridad con la que se expresan las políticas para orientar el uso del suelo en el sector rural. Gómez (2005) sitúa al concepto de ordenamiento en el terreno de la utopía y manifiesta que las desigualdades no siempre se arreglarán con este proceso dado que hay deficiencias en el uso del espacio que lo complejizan. El concepto y la práctica del ordenamiento trascienden más allá de la técnica y la política, dado que también se relaciona con la filosofía de vida de los individuos y los colectivos. Con el paso del tiempo el ordenamiento cambia de sentido y no sólo eso, también se relaciona con una serie de conceptos subjetivos en función de países, autores e ideologías. De acuerdo con la CEPAL/ILPES (2013), la integralidad del proceso de planificación territorial es un desafío que requiere de la realización de profundas transformaciones en los sistemas productivos, sociales, culturales y de infraestructura, para concretar en estos aspectos se requiere de una vinculación estrecha entre la planificación del desarrollo y la práctica del OT, superando el énfasis en el aspecto físico y de infraestructura.

#### **6.6.7.- Tecnológicas.**

##### **a.- La tecnología.**

En los proyectos de OT del Perú existen grandes dificultades en el uso de la tecnología, a pesar que existe un amplio desarrollo de programas de Sistemas de Información Geográfica (SIG), no es común que todos los profesionales e instituciones de menor

rango administrativo puedan acceder a ellos. Por otra parte, la información pública es de accesibilidad limitada, está desactualizada y tampoco se comparten los programas para visualizarla. Otro factor es la escasa democratización tecnológica para el personal especializado que necesita de estos recursos informáticos y en particular en los gobiernos locales. El MINAM (2016) sostiene que ha habido un “mejoramiento de la plataforma del Geo servidor, lo cual permite un acceso oportuno a la información geoespacial de los procesos de OT, tanto para funcionarios públicos, como para profesionales y público en general”. Aunque existe esta posibilidad, por la denuncia de los técnicos del Cusco y otras regiones, sabemos que la información no se condice con la del Instituto Geográfico Nacional (IGN), lo que genera un problema.

#### **b.- Sistematización de la información.**

Para el OT, la información cartográfica como el (SIG) es una herramienta muy útil y permite abordar detalladamente el complejo territorio peruano como realizar análisis puntuales en función de las necesidades y requerimientos del proceso. El SIG contribuye notablemente a la elaboración de planes y esquemas, permitiendo manejar en forma óptima la información requerida. Según Bosque (2001:2), “la utilidad principal de un SIG es la capacidad para construir modelos o representaciones del mundo real partiendo de las bases de datos. De la misma manera si se consideran los procesos de adopción de decisiones, habituales en la planificación del territorio, también se observan deficiencias en las actuales posibilidades analíticas de los SIG. Son necesarios tres momentos en este proceso, la inteligencia, el diseño y la evaluación” El MINAM ha hecho esfuerzos para capacitar a su personal y difundir la información geográfica y el uso de las herramientas, al mismo tiempo que ha propuesto un catálogo de objetos geográficos obtenidos de la información territorial con el fin de estandarizar las leyendas de los mapas. Hasta cierto punto el proceso de transferencia tecnológica del MINAM es visible, es un trabajo que se difunde escasamente fuera de la institución, siendo necesario que esta situación se vea concretada en la práctica y que el proceso se descentralice y permita el empoderamiento por parte de los usuarios en ámbitos subnacionales. Bosque (2001) sugiere que se deben superar problemas conceptuales y metodológicos en general, así como también problemas técnicos en torno al SIG, que también tienen limitaciones para los análisis internos.

### **c.- Información de centros poblados.**

La ordenación del territorio requiere un gran número de información para su desarrollo, la que debe especializarse en las características del territorio. Actualmente esta se encuentra en poder de diferentes instituciones y en algunos casos es inexistente, por lo que se requiere construir una base de datos sólida y confiable que pueda ser usada para lograr los objetivos del OT. Muchas instituciones han desarrollado una serie de trabajos excelentes en cuanto a la aplicación de tecnologías acordes a los cambios y avances de los programas que analizan diferentes aspectos del territorio, sin embargo, también hay copias de copias que no aportan nada y aumentan aún más la burocracia. De acuerdo a lo establecido por el Ministerio de Vivienda en su Reglamento de Acondicionamiento Territorial, hay una carencia de información de los centros poblados, situación que dificulta la realización de los planes de desarrollo urbano. Por otra parte, Gómez (2005) sentencia que no es posible formular planes de OT a nivel nacional si se prescinde de las variantes locales, particularmente las que involucran el aspecto cultural.

### **d.- Carencia de equipamientos.**

Los vacíos que presenta el OT se deben, en parte, a que el POT no es un instrumento coordinador que priorice directrices para equipamientos e infraestructuras por niveles de importancia e impacto. El proceso no se encamina hacia una estrategia integral o global que permita atender todas las cuestiones que atañen al OT, y actualmente no existe una propuesta concreta de desarrollo, sino que esta sigue siendo sectorial en el terreno ambiental. Los escasos planes formulados se basaban en una actividad y estructura determinadas, por lo que la necesidad de equipar el área rural de forma sistemática y planificada contribuiría a su mejoría. Bielza de Ory (2010) indica que el ordenamiento aporta a una “mejora de reequilibrio territorial”. Fabo (1985) menciona que las infraestructuras pueden ser naturales y antrópicas, distinguiéndose dentro de estas últimas las propias de una actividad y en su interior las infraestructuras sociales. Los equipamientos son aspectos básicos como instrumentos de OT y su análisis forma parte de la dimensión socio-económica e institucional. Las infraestructuras naturales permiten actuar a las artificiales y, cuanto mayor cantidad de equipamientos e infraestructuras artificiales tenga el territorio, existirá una menor posibilidad de actuar sobre este. Por ejemplo, podemos tomar las carreteras, que estructuran y afectan al territorio por un tiempo muy largo, que podrían ser siglos, por lo que su renovación está sujeta a la forma de las infraestructuras que se convierten en históricas. Los impactos de las

infraestructuras se manifiestan en la modificación de las condiciones naturales del territorio, que cambia y transita hacia una nueva configuración territorial, en su mayoría concebida como un medio para potenciar el desarrollo socioeconómico de una determinada área. Las infraestructuras producen grandes impactos positivos a nivel estatal, pueden al mismo tiempo generar impactos negativos a nivel local, como ocurre en la actualmente con la carretera que une la mina de cobre de 'Las Bambas' con el puerto de embarque en el sur del Perú. Esta carretera genera un impacto ambiental considerable al ser uno de los ejes más contaminantes del sur del país, no obstante, para el Estado peruano es una inversión importante debido a los ingresos fiscales que produce la minera y no considera los daños que produce a su entorno.

## **CAPÍTULO 7. ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA (ZEE)**

### **7.1.- Estudios sobre Zonificación Ecológica y Económica (ZEE).**

En 1994 se constituyó el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) como la institución gestora del medio ambiente y posteriormente asumió el papel de gestor e iniciador del proceso de OT. En 2006 Rodríguez publicó un informe sobre la ZEE, documento que ofrece un panorama de las iniciativas de ZEE en curso y de los procesos ya culminados. El documento se erigió como una propuesta de “Estrategia Nacional de Zonificación Ecológica y Económica que sirvió de base para su posterior revisión en la Comisión Nacional de ZEE y OT”. Otro documento desarrollado en el seno de esta institución fue la “Zonificación Ecológica y Económica y gobiernos locales” (CONAM, 2007), cuyo contenido explica la ZEE y las virtudes que posee esta herramienta para los gobiernos locales, explicando las etapas, herramientas y criterios requeridos para la elaboración de los instrumentos. Para el logro de sus objetivos, CONAM programó una serie de actividades en el primer plan bienal de 2005-2007 y el año 2008 presentó el “Segundo Plan Operativo Bienal: Zonificación Ecológica y Económica y ordenamiento territorial 2008-2010” (R. Pres. N° 086-2008-CONAM/PCD), que contenía los objetivos a alcanzar y las acciones inmediatas a tomar en el curso del bienio.

A nivel académico se han realizado algunos esfuerzos por investigar sobre el tema, sin embargo, la producción nacional es relativamente escasa en esta materia, la academia no ha encontrado suficiente espacio en esta política estatal como para empoderarse y profundizar reflexiones en torno al proceso, y menos aún sobre el instrumento, a diferencia de Brasil, país donde el desarrollo de la ZEE tuvo un acompañamiento amplio de la academia en el proceso de investigación y análisis de cada aspecto del instrumento como de la política. A través del tratado de Cooperación Amazónica (TCA) y del Fondo para la Alimentación (FAO), con el apoyo del Ministerio de Cooperación Técnica de los Países Bajos, se desarrolló el acercamiento teórico “Zonificación Ecológica y Económica: una propuesta metodológica para la Amazonia” (TCA. Secretaria Pro Tempore, 1998), que propuso el marco conceptual y la metodología ZEE para la Amazonia con un enfoque que insiste en la integralidad que caracteriza al instrumento. El documento concluye que “los métodos y procedimientos para la delimitación cartográfica de “zonas” (áreas con relativa homogeneidad en todos sus

parámetros biofísicos) están mejor comprendidos y en un estado más refinado que la delimitación de ‘zonas’, basada exclusivamente en parámetros económicos y sociales” (TCA. Secretaria Pro Tempore, 1998:107). Al mismo tiempo destaca el uso del SIG como una herramienta fundamental para el proceso de ZEE y ofrece recomendaciones como “asignar un enfoque adaptativo a la ZEE y al ordenamiento territorial. La incorporación de lecciones y experiencias derivadas de errores costosos, algunas veces, en iteraciones sucesivas de mejoramiento metodológico permitirá su depuración, adaptación y refinamiento constantes” (TCA. Secretaria Pro Tempore, 1998:110)

En Perú uno de los primeros estudios es de Acuña (2005), quién hace un recuento histórico del origen de la zonificación aplicada a la planificación urbana y no a los propósitos de la ZEE, que es el punto donde surge la confusión en el tema. Posteriormente podemos señalar la consultoría de Duni-Borkowski (2007) para realizar una “Propuesta Técnica Formulación y organización de un sistema de información geográfica - SIG para la región Cajamarca”, que propone una serie de acciones para el fortalecimiento institucional y técnico; como la conformación de un equipo multidisciplinario para el proceso de OT. Una de las grandes virtudes que ha tenido el gobierno regional de Cajamarca es la continuidad de su proceso en torno a la política de OT, situación poco común en el escenario peruano. El gobierno regional solicitó a la cooperación internacional para realizar estudios que respalden el proceso de OT, contando así, con el apoyo de GTZ -Cooperación Peruana Alemana de la República Federal de Alemania. El debate sobre el proceso de ZEE se ha centrado en la región de Cajamarca debido al surgimiento del conflicto socio-ambiental que complicó las relaciones de los inversionistas privados con las poblaciones locales. La región ha acelerado el proceso de ZEE para determinar zonas sensibles (acuíferos, pantanos y nacientes de agua) con el objetivo de declarar su intangibilidad y frenar la actividad extractiva en esas zonas. Bury (2007) en su trabajo "*Noeralism, mining and rural change in Cajamarca*", aborda la nueva relación del entorno rural con la gran inversión, donde las actividades minero-extractivas se han convertido en el sector clave del futuro crecimiento económico y de los ingresos liderados por las exportaciones y de la inversión extranjera directa. Señala que las operaciones mineras de Yanacocha, en Cajamarca, alteran los contextos locales y el estado del ambiente del entorno, afectando varios aspectos de la sociedad local como el uso de la tierra y la disposición de los recursos hídricos, sin que se observe ninguna mejora en las condiciones de vida de la



sociedad del entorno de la unidad productora, que continúa siendo la población más empobrecida de los Andes.

A raíz de la polémica generada con el conflicto socio-ambiental y la celeridad del proceso de ZEE por el gobierno regional de Cajamarca y dado que es uno de los estudios de ZEE mejor desarrollados en el Perú, se ha convertido en experiencia referente. En ese contexto destaca el trabajo de Alcántara (2014) sobre servicios eco sistémicos en el departamento de Cajamarca que utiliza la información territorial del proceso de ZEE a diferentes niveles. El estudio se focaliza en los quince sitios que el ZEE de Cajamarca prevé en sus conclusiones para la conservación de la biodiversidad, estos son sitios prioritarios que se encuentran en una tendencia de deterioro que supondría y colocaría en riesgo el bienestar humano, constituyéndose como una potencial amenaza para el futuro si no se toman previsiones. El estudio de Quispe (2014) aporta un análisis de la capacidad institucional en la región de Cajamarca, determinando las condiciones institucionales para llevar adelante el proceso de OT a partir de la caracterización institucional, organizacional, funcional y de recursos gubernamentales, llegando a la conclusión de que la “capacidad institucional alcanza el puntaje de 15 representando un 75%, que significa suficiente capacidad institucional para el Ordenamiento Territorial” (Quispe, 2014:55). El artículo de Preciado, Rap y Vos, “*The politics of Land Use Planning: Gold mining in Cajamarca*”, explora la aplicación de este instrumento como metodología de “planificación del uso de la tierra” (LUP por sus siglas en inglés) que tiene como objetivo definir áreas separadas para usos productivos y conservación (Preciado et al., 2015:104) en un escenario de intereses contrapuestos. Por un lado, la necesidad de conservar la zona, defendida por el gobierno regional de Cajamarca y la sociedad civil; y por el otro, el interés de explotar la zona por parte de la minera Yanacocha, sin consenso hasta la fecha. Los elementos que están en juego son el agua y las tierras, que para el primer sector son fundamentales para su sobrevivencia, mientras que para las mineras y el Estado significan una oportunidad de inversión para que mejoren los ingresos fiscales. En consiguiente los autores concluyen que el proceso de ZEE se convirtió en parte de una controversia entre una poderosa coalición a favor de la minería liderada por el gobierno central y una coalición conservacionista liderada por el gobierno regional. Concluyendo que, en estas circunstancias, LUP (planificación del uso suelo, por sus siglas en inglés) no puede,

técnica o políticamente, acomodar los diferentes valores atribuidos a la captación de la cabecera.

Tapia (2010) escribe sobre la zonificación agroecológica basada en el uso de la tierra, rescatando el conocimiento local y las alternativas de producción. Este es, uno de los pocos estudios existentes sobre la extensión agrícola y la planificación territorial. El estudio realiza un documento guía para la caracterización de la ecorregión andina en el espacio de las micro cuencas, señalando que, en la población rural de los andes predominan los pequeños agricultores que se organizan en diversos medios ecológicos, lo que implica un alto riesgo en la producción agropecuaria. El autor relaciona conceptos y propone experiencias para orientar el desarrollo rural sostenible bajo el enfoque de cuencas y zonificación agroecológica, considerando la constante intervención del hombre en el territorio. Otro trabajo relacionado con la ZEE de la región Huancavelica-Avances, es el de Salinas y Toribio (2014), quienes en su diagnóstico de la región de Huancavelica, sostienen la existencia de “ocupación desordenada del territorio y el uso no sostenible de sus recursos naturales, así como los desórdenes sociales vinculados al cultivo de la coca, el narcotráfico y el terrorismo y la aplicación de políticas inadecuadas, alejadas de la realidad” (p.7). Son estos aspectos complejos que requieren de una política integral, donde la planificación concertada puede ser una alternativa para revertir la situación que se presenta. El documento insiste en la descentralización y la aplicación de políticas de desarrollo territoriales articuladas hacia una misma dirección en todos los niveles sectoriales y de administración.

La cooperación internacional ha sido un actor contribuyente y muchas veces determinante en los proyectos de planificación. En este sentido destaca el apoyo financiero del programa “Entre Pueblos” del Gobierno Vasco y la Diputación de Burgos, que según documentan Passuni y Gómez (2010) en su cartilla de propuesta de ZEE del distrito de El Carmen de la Frontera, fue una de las primeras experiencias de un gobierno local que ofrece una información general y los logros del proceso de implementación de la ZEE encaminado al OT. Otra experiencia fue descrita por Muguruza y Menacho en 2012, quienes explican la elaboración y gestión de la Microzonificación Ecológica y Económica de la Provincia Constitucional del Callao encaminada hacia un plan de OT y concluyen que “el proceso [...] ha permitido implementar una estrategia de gestión que fortalece las sinergias con las entidades

públicas y municipalidades especialmente, así como con diversas entidades privadas y sociedad civil organizada, estos últimos empoderándose con la importancia de la ocupación planificada del territorio, logrando finalmente obtener productos de manera participativa de calidad, fortaleciendo capacidades y retroalimentando información especializada” (Muguruza y Menacho, 2012:5). Los informes de análisis sobre el proceso de la ZEE y el OT no han tardado en dar a luz, entre los que encontramos el de Landeo (2013), “*Decentralization process: diagnostic and proposals for improvement of public policies and the regulatory framework of land use planning*”, que a partir de información objetiva analiza todo el proceso de OT en el Perú, visibiliza las deficiencias que tiene el proceso e incluye propuestas y recomendaciones para mejorar esta política pública. En sus conclusiones destacan aspectos como la dispersión normativa, el carácter sectorial y la falta de liderazgo institucional que no posibilita mayores logros en esta materia, así como el carácter rural de la ZEE y su desconexión del entorno urbano y otros aspectos importantes a considerar en los futuros planes.

Uno de los escasos esfuerzos de la universidad pública ha sido la creación en la Universidad La Molina de Lima, de un “Diplomado en Ordenamiento territorial para el Desarrollo Sostenible”, con el objetivo de formar especialistas con un “enfoque racional para la optimización del uso, gestión y conservación de los recursos naturales, fomentar visión global, interdisciplinar del desarrollo territorial y local, impartir información práctica y eficaz analizando estudios de casos, dotación con herramientas metodológicas para la gestión territorial y difundir una concepción teórica para afrontar los retos de ordenamiento territorial” (UNLM, 2014:11). Como resultado de este proceso la Universidad ha publicado un trabajo sobre aplicaciones de zonificación participativa y OT en comunidades locales, que compila los mejores estudios realizados por los estudiantes del diplomado y ofrece experiencias puntuales de excepcional valor metodológico y experimental. Con el paso del tiempo se han realizado otras exploraciones más específicas, como el estudio de Madrigal (2014) sobre la aproximación al territorio peruano planteando metodologías para la identificación de una tipología de unidades de síntesis definidas por criterios ecológicos que puedan adoptarse en los procesos de ZEE. El trabajo estudia la tipificación de variables de hidrografía, vegetación y fauna silvestre, utilizando la metodología de uso de información temática, análisis, caracterización de sistemas y subsistemas, con el fin de obtener unidades de síntesis del proceso distribuidas en ocho sistemas: “tres asociados a

la hidrografía, dos a la vegetación y otros tres a la fauna silvestre. De igual manera estos sistemas incluyen un total de veinte sub-sistemas, que se desagregan a su vez en cuarenta y tres unidades de síntesis. Considerando la complejidad del territorio la tipología propuesta intenta ser flexible y estar abierta a nuevas interpretaciones y ampliaciones con nuevas unidades que no se hayan considerado en esta aproximación” (Madrigal, 2014:1). Estos estudios también se han expandido en el territorio, surgiendo trabajos como el que analiza la ZEE y el OT en la región del Cusco, realizado por Lizarraga (2014) y promovido por ONG “Asociación Arariwa”, Grupo Propuesta Ciudadana y el Gobierno Regional del Cusco, esta última entidad interesado en la política territorial. El trabajo acerca de los enfoques operativos de la ZEE y OT hace un recuento de los actores institucionales implicados en este proceso en la región del Cusco, analiza sus avances y limitaciones, así como la articulación de la ZEE, el OT y el PDC- Regional como instrumentos para el desarrollo de la región y finalmente plantea una serie de conclusiones detalladas por ejes y propone una ruta a seguir. En esta misma línea se encuentra el estudio de Beraún (2014) sobre el estado situacional de la ZEE llevada a cabo por los gobiernos de Tumbes, Piura, Lambayeque y La Libertad, cuatro regiones del norte del Perú. El documento trata los conceptos y metodologías en ZEE y OT analizando los enfoques, principios y niveles utilizados para el estudio, pero también examina los gobiernos regionales haciendo un diagnóstico político, institucional, económico, logístico, técnico y de las necesidades de los proyectos de gobierno de las cuatro regiones del país, que comparten características comunes. Las conclusiones del estudio son contundentes y señalan que existe un “desconocimiento generalizado de la metodología oficial de la ZEE. En los casos de Piura y Lambayeque recién fue superado mediante coordinaciones con el MINAM y por la experiencia ganada en años. En el caso de Tumbes y La Libertad aún continúa este desconocimiento, inexistencia de personal calificado para la siguiente etapa de estudios (Estudios especializados) y es generalizada la carencia de edafólogos, hidrólogos, geólogos, geomorfólogos, oceanógrafos, climatólogos y hasta de especialistas en ZEE y OT (geógrafos) y los presupuestos son insuficientes” (Beraún, 2014:52). Por último, mencionamos la tesis en geografía presentada por Maldonado (2002), que aborda la zonificación y priorización del potencial de recursos naturales de la comunidad campesina de Pomabamba, desde la perspectiva de gobierno local. El estudio utiliza la metodología de descripción, síntesis y explicación en espacio y tiempo, concluyendo que la zonificación de áreas agroecológicas puede considerarse una práctica de OT

llevadas a cabo desde la perspectiva local y en base a conocimientos tradicionales andinos, en la que los pobladores gestionan de la mejor manera posible su territorio aprovechando los aspectos físicos de la compleja geografía de los Andes. En consiguiente, la enorme diversidad física y biótica del territorio peruano y su ocupación por diferentes culturas con relaciones históricas, son aspectos que enriquecen el proceso y que requieren de una mirada holística e integral de la ZEE y el OT. Como está previsto en las normas, la ZEE es el primer eslabón de la política de OT en el Perú, aspecto del que quizás haya una gran cantidad de trabajos que realizan un balance de sus avances y dificultades. Sin embargo, tampoco está plenamente estudiado el cómo y porqué se adopta este enfoque en el país. La información que da cuenta sobre el proceso de ZEE es dispersa y este trabajo intenta sistematizar el tema caracterizando y analizando los avances que existen en trece regiones del país con el objetivo de contribuir hacia la mejora en el proceso de su implementación.

## **7.2.- Influencia Internacional en la Zonificación Ecológica y Económica**

La zonificación surgió como parte de la planificación urbana y dado que la naturaleza era vista como una suma de riquezas escondidas (De Miranda, 1992), posteriormente fue utilizada como herramienta para indicar lugares donde había minerales, recursos hidroeléctricos, suelos buenos para la industria agropecuaria (De Miranda, 1992), ampliándose a otros ámbitos como el forestal y agroclimático. Según Acselrad (2000), la zonificación surgió en las ciencias agrícolas, siendo esparcida por la FAO y UNESCO en las décadas de 1960 y 1970, instituciones que se encargaron de promover la confección de un mapa de suelos en diferentes regiones del mundo, con el objetivo de identificar y definir aptitudes que permitieran aprovechar e incrementar la oferta de alimentos sin degradar el terreno. A través de las organizaciones no gubernamentales, Perú también ha mantenido relaciones de cooperación con otros países europeos, recogiendo experiencias de Alemania (GTZ), Suiza (COSUDE), Francia (AMSAT) y España (AECID).

### **7.2.1.- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).**

Entre sus múltiples aportes, como organización multilateral la FAO ha desarrollado propuestas metodológicas orientadas al proceso de ordenamiento territorial: la Zonificación Agroecológica (ZAE) y la Zonificación Ecológica Económico (ZEE), esta

última aplicada en el ámbito peruano. La participación de la FAO en temas de ordenamiento se remonta a agosto del 2002, cuando inició el proyecto regional FAO/GCP/RLA/139/JPN conocido como “Ordenamiento Territorial Rural Sostenible, Sistemático y Participativo a Nivel Local en América Latina y el Caribe”, auspiciado por el Gobierno de Japón (FAO, 2005:4). Sin embargo, en “los aspectos esenciales del ordenamiento territorial como la planificación del uso de la tierra, su evaluación de aptitud y utilización, son temas en los que la FAO brinda asistencia técnica a instituciones nacionales y regionales desde 1996” (FAO, 2014:6). La metodología llegó al Perú por dos vías: por un lado, la FAO contribuyó al perfeccionamiento de la Zonificación Agroecológica y por el otro, esta se aplicó en la Amazonia peruana a través del convenio con la OTCA.

En la década de 1970, la FAO desarrolló la zonificación agroecológica (ZAE), perfeccionándola luego en la zonificación ecológica y económica (ZEE) como un instrumento de planificación. Las variables ecológica y económica dispuestas por la FAO, permitirían identificar zonas y al mismo tiempo orientar hacia un desarrollo sostenible, considerando las prioridades por niveles administrativos y con participación ciudadana. Durante los últimos 20 años del siglo XX, las metodologías de zonificación fueron promovidas por instituciones multilaterales como el Banco Mundial, el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) y la FAO, consolidándose como instrumentos de planificación en Brasil, en respuesta a la crisis de los bosques tropicales. El objetivo era racionalizar el uso de los recursos a través de proyectos forestales, iniciándose las actividades en 1985. Dos años más tarde, se publicó el Informe Brundtland, que acuñó el concepto de sostenibilidad como un principio para el desarrollo, y paralelamente comenzó el debate sobre la protección de los bosques, el equilibrio climático y la biodiversidad. En la opinión de Acsehrad (2000), hacia el final de la década de 1980, la zonificación ambiental pasó a llamarse ZEE y la planificación territorial empezó a incorporar elementos ambientales en la búsqueda de una racionalidad ecológica dentro del OT.

### **7.2.2. - Brasil a través de TCA- OTCA.**

Entidad multilateral integrada por los diez países que comparten la Amazonía. A partir del tratado de Brasilia de 1978, se erigió como la institución multilateral referente en relación a la gestión de la Amazonia y al surgimiento de la planificación amazónica y ha

tenido diferentes momentos en el marco de las relaciones institucionales y conviene citar dos momentos importantes para la política de planificación en el Perú. El primero de ellos ocurrió durante el gobierno de Morales Bermúdez, en 1978, cuando se aprobó la Ley N° 22660 que incorporó al Perú a la organización amazónica con el fin de recibir cooperación en aspectos relacionados con la planificación y zonificación de la Amazonía peruana. El segundo momento clave fue en 1996, cuando se aprobó una propuesta metodológica para lo que sería una zonificación ecológica de la Amazonía. Este mismo año, en el marco del proyecto RLA/92/G31, financiado por el PNUD y ejecutado por el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), la OTCA colaboró en la elaboración de una “Estrategia para la Zonificación Ecológica y Monitoreo Geográfico de la Amazonía Peruana” (MINAM, 2016:43).

En 1992 la planificación se encontraba en una etapa de crisis debido a la desactivación del INP durante el gobierno de Fujimori. Glave (2009), afirma que en este contexto los instrumentos de zonificación y OT irrumpieron en la arena política pública, enmarcados por dos grandes procesos en curso, la implementación de las políticas de reforma y ajuste estructural y la consolidación de un incipiente sistema nacional de gestión ambiental en medio de presiones internacionales generadas por la ECO-92. Dos años más tarde, en la reunión de los países del TCA realizada en Brasil en 1994, se definió a la ZEE como “un instrumento de ordenamiento territorial con carácter dinámico que permite establecer unidades relativamente uniformes espacialmente, caracterizadas sobre la base de factores físicos, bióticos y socioeconómicos” (GPC, 2014). Como resultado de los acuerdos, se iniciaron los primeros estudios de zonificación en la Amazonía peruana, destacando el proyecto de Iberia-Iñapari, en la región Madre de Dios, elaborado por el INRENA en 1994 y apoyado por la OEA (TCA-BID, 1998). La consolidación del TCA como organización y la transferencia de la metodología de zonificación a los países miembros, se logró en la reunión técnica realizada en 1996 en la ciudad de Santa Fe de Bogotá - Colombia, porque allí se aprobó la ZEE como metodología de intervención en la Amazonía. Ese mismo año, en el marco del proyecto RLA/92/G31, OTCA, financiado por el PNUD y ejecutado por el INRENA, se elaboró una “Estrategia para la Zonificación Ecológica y Monitoreo Geográfico de la Amazonía Peruana” (MINAM, 2016:43; TCA-BID, 1998). De acuerdo al INR-DGMAR (1996), esta propuesta estaba encauzada a la conservación del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales. La ZEE de la Amazonía permitiría el ordenamiento ambiental, es

decir el ordenamiento de las actividades humanas en todo el espacio amazónico de acuerdo al potencial económico y la fragilidad del mismo.

En la práctica, el sistema de planificación o el ordenamiento territorial peruano se remonta a la época de la zonificación amazónica, cuya institución referente es la OTCA, que ha influido notablemente en el actual proceso de ordenamiento territorial peruano mediante el uso de la zonificación ecológica, conceptos ampliamente manejados en el entorno amazónico. La gran mayoría de las iniciativas de la OTCA se basan en la experiencia del país promotor, Brasil, aunque no ha avanzado en esta materia, se ha erigido como un referente para el resto de los países del ámbito suramericano, especialmente el Perú, experiencia equivocada, ya que el mismo “Brasil no disponía de un sistema integrado de ordenamiento territorial que posibilite un accionar coordinado de los diferentes niveles de gobierno” (Pereira Nunes, 2004:9). La OTCA tuvo y aún tiene gran capacidad de influencia en los países vecinos, lo que refleja una clara expresión de interés geopolítico del país amazónico.

¿Cómo llegó la zonificación al Perú? Romero, Peña y González (2012) plantean que las fronteras al oeste de Brasil, que delimitan con el Perú, eran regiones inhóspitas sin comunicación, por lo que se requería controlar, demarcar y proteger estos territorios. Este factor motivó el surgimiento de los primeros geopolíticos brasileños teóricos, que utilizaron la zonificación como instrumento en exitosas negociaciones diplomáticas de política exterior. –Los brasileños se nutrieron de la geopolítica clásica con el objetivo de hegemonizar y liderar el espacio suramericano, corroborando su historia expansionista–. El Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) respondió al interés geopolítico brasileño de liderar a los países con territorio en la Amazonía. Como expresa Kucinski (1978), en Perú se desarrolló “una actitud de sospecha en relación con Brasil” por la construcción de la Transamazónica y la Perimetral Norte, la caída del régimen militar de Juan Velasco Alvarado en 1975 abrió el camino para el reacercamiento. El Perú tuvo reparos frente a la propuesta del TCA y se mantuvo vigilante ante cualquier sugerencia de la integración física de la región amazónica, sin embargo, después de firmarse en Brasilia en 1978 el documento de adhesión al Tratado, fue aprobado por el Perú a través de la Ley N° 22660 de ese año. En la opinión de Kucinski (1978:6), con la firma del tratado “Brasil obtuvo una indiscutible victoria diplomática a corto plazo, la cual necesitaba posiblemente”. Casi dos décadas más tarde, en 1995, se decidió fortalecer el tratado e



institucionalizar la organización en un clima de menos tensión, lo que dio paso al nacimiento de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). Esta organización tuvo tres etapas históricas: la primera de 1978 a 1989 o período de defensa proteccionista de los miembros; la segunda entre 1989 y 1994 o reunión de Manaus para la integración regional y desarrollo sostenible; y la tercera de 1994 a 2002 o fortalecimiento y consolidación (Borbély, 2014), en un escenario marcado por el uso de fuentes de energía y la protección del medio ambiente. En consiguiente, el TCA-OTCA sirvieron como plataformas para transferir políticas de gestión y protección de la Amazonía durante el segundo período de la organización (1989-1994), en Manaus se acordó orientar políticas de integración regional y de desarrollo sostenible, movilizand una serie de acciones entre las que destacan los proyectos de estudio de zonificación financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo. Estos mecanismos se convirtieron en vías de transferencia de metodologías como la zonificación ambiental (ZA) y la ZEE a otros países miembros, que con el tiempo se convirtieron en políticas nacionales en desarrollo en la mayoría de los países firmantes.

Para contextualizar, es necesario conocer la trayectoria del concepto zonificación en el ámbito brasileño, porque permite comprender el carácter de su transferencia a terceros países como una metodología consolidada. En 1964 fue la primera vez que se mencionó la “zonificación” en una normativa brasileña al utilizarse para la identificación de regiones homogéneas para la actividad agrícola. En la década siguiente, durante los años de la industrialización, las migraciones internas y el rápido crecimiento de las ciudades a partir de 1974, año de la formulación del “Segundo Plan Nacional de Desarrollo”, Brasil comenzó a discutir sobre planificación industrial. En 1975 se estableció la zonificación urbana como metodología para determinar la ubicación más adecuada de zonas industriales y de vivienda. En la década del 1980 surgió la preocupación por el medio ambiente, aprobándose normativas de protección ambiental y reducción de los impactos sobre el medio. En 1981 se publicó la “Política Nacional de Medio Ambiente”, que establecía a la “zonificación ambiental como instrumento de planificación” (Pereira, 2011). Luego, en 1986 el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) planteó como metodología la ZEE, implementándola como un instrumento estratégico de planificación y gestión territorial (Barros, Santos y Pinheiro, 2011). En 1988 se promulgó la “Constitución Federal” que “establece la competencia de la Unión para la elaboración y ejecución de planes nacionales y regionales de

ordenación territorial”, iniciándose el programa “Nuestra Naturaleza”, que emplea el concepto de ZEE en todo el territorio nacional. En este mismo año se publicó el “Plan Nacional de Gestión Costera”, que sugiere la zonificación como instrumento de gestión (Pereira, 2011).

En la última década del siglo XX la zonificación fue fortalecida por diferentes acontecimientos. En 1990 se creó un “grupo de trabajo para orientar la ejecución de la ZEE y también se crearon comisiones coordinadoras para la implementación de la ZEE” (Pereira, 2011). Con la realización de la “Eco Rio-1992” se fortaleció la metodología de Zonificación y el programa nacional de gestión costera. En 1994 se inició la zonificación de la cuenca del Alto Paraguay, Mato Grosso y Rondonia, mientras que en 1998, esta comenzó a aplicarse en el programa piloto para la protección de los bosques tropicales (PPG). Finalmente, en 1999 se culminó la SAE, transfiriéndose la coordinación nacional de la ZEE al Ministerio del Medio Ambiente, al mismo tiempo que se concluyó la ZEE de Rondonia.

En el Brasil del nuevo milenio, los avances han sido significativos. En el año 2000 se incluyó la ZEE en el “Plan de Protección Ambiental 2000-2003” y la “articulación institucional para formar el Consorcio ZEE Brasil, diagnóstico de la situación del ZEE y audiencias regionales” (Pereira, 2011). En el año 2001 se estructuró el programa de ZEE y se dispuso su función en las directivas del Ministerio de Medio Ambiente creado en 1992 (Gregorio (2012:126). Los estudios de zonificación se realizaban bajo distintos nombres y objetivos, hasta ser regulados en 2002 bajo el nombre de zonificación ambiental, considerándosele como el “modelo único, situación que genera dudas sobre el papel real del instrumento” (Rodrigues y Lima, 2013). El fortalecimiento de la metodología también estuvo acompañado de la publicación de las directrices metodológicas del PZEE y la disposición sobre la “Comisión coordinadora de la ZEE del Territorio Nacional y el Grupo de Trabajo Permanente para la Ejecución del Zonificación Ecológico-Económico, denominado Consorcio ZEE-Brasil” (Pereira, 2011).

En 2002 también se concretaron otros proyectos pilotos, como la ZEE del Bajo Río Paranaíba. También se inician proyectos de ZEE en la región integrada de Desarrollo Económico del Distrito Federal y su entorno, se publican los escenarios para la

Amazonía legal y la conclusión de la ZEE en Roraima (Pereira, 2011). En el año 2003 se realizaron audiencias públicas para proyectos como la ZEE de Ríde, conjuntamente de publicarse resultados y firmarse convenios de cooperación técnica y articulación institucional, así como la actualización de directrices. En el año 2004 se continuó con la articulación institucional para la realización de los proyectos, con la sistematización de información, las reuniones de trabajo para la integración de las ZEE, la publicación de un plan nacional de gestión costera determinando la aplicación de diversos instrumentos y la elaboración de la ZEE. En el año 2005 fue aprobada la ZEE de Rondônia y en el 2006 se expusieron sus avances con el lanzamiento del mapa integrado de las ZEE de los Estados de la Amazonía legal y la publicación de la revisión y actualización de las directrices del ZEE del territorio nacional (Pereira, 2011). En el año 2007 se aprobó la ZEE del Estado de Acre y en 2008 se concluyó la macro ZEE de Mato Grosso do Sul. Este mismo año se publicó un documento denominado Consorcio ZEE-Brasil, elaborado por el grupo de trabajo permanente para la ejecución de la ZEE. En 2009 se aprobó la ZEE de varios Estados, destacando la de la región oeste del Estado de Pará, además de realizarse una auditoria de la naturaleza operacional de la ZEE en la Amazonia Legal. En el año 2010 se publicó la macro ZEE en esta misma región. El recuento describe un intenso avance en el proceso de la planificación, en particular de la ZEE en el país amazónico, sin embargo, en Brasil no existe en la actualidad una política nacional de ordenamiento territorial que integre los planes, las acciones y las inversiones en infraestructura y desarrollo de los diversos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) (Pereira Nunes, 2004:9), siendo la desarticulación una de las características de su política de OT.

Se han resumido cronológicamente los hechos más importantes relacionados con la Zonificación Ecológica y Económica en Brasil y lo descrito se aproxima al estado de las políticas de ordenamiento. En Brasil la ZEE y las políticas de ordenamiento estaban en pleno proceso de desarrollo, al momento de transferirse a los países miembros del TCA, se hablaba de una metodología válida, plenamente consolidada. Como tal, se inició su desarrollo en Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador y Venezuela, países entre los que existían ciertos matices, pero no diferían tanto en cuanto a los criterios de zonificación. Brasil transfirió una metodología que en su propio terreno de experimentación no funcionaba (Pereira Nunes, 2004), como parte de una política de OT. El problema estuvo en que los países amazónicos acogieron los conceptos y metodologías sin sentido

crítico, asumiéndolos como productos acabados, válidos para todas las realidades. No obstante, con el tiempo se develó que su aplicación no era fácil, sobre todo en la adaptación a contextos completamente distintos a la Amazonía.

Rodríguez (2006) señala que las primeras experiencias de zonificación en el Perú se remontan a la década de 1990, con la participación del IIAP, que definió a la ZEE como “un instrumento de ordenamiento territorial, de carácter dinámico, que permite en una región un arreglo espacial de unidades relativamente uniformes, caracterizadas en base a factores Físicos, bióticos y socioeconómicos, evaluadas en relación a su uso potencial sostenido o su tolerancia a las intervenciones del hombre, realizada a través del trabajo de equipos multidisciplinarios” (IIAP, 2016:81). Los primeros estudios de ZEE se realizaron en la Amazonía peruana en el marco del TCA y hasta la primera década del siglo XXI su existencia pasó casi desapercibida en el país. Sin embargo, con la aprobación en 2004 del “Reglamento para la Formulación de Instrumentos” comenzaron los primeros debates. La búsqueda de la racionalidad económica planteada inicialmente por la FAO no agradó al empresariado nacional relacionado a actividades extractivas. Posteriormente el Estado también se sumó a esta preocupación y el proceso de formulación de la ZEE-OT, se convirtió en el centro de las críticas, considerándose restrictivo, ambientalista y que no permitía desarrollar actividades económicas por su excesivo carácter regulatorio y el inadecuado empleo de la planificación. Paralelamente, en el ámbito administrativo reinaba la incomprensión de conceptos, metodologías y modelos poco funcionales para los diversos escenarios, estrategias inadecuadas y la inexistencia de acompañamiento por parte del ente responsable, un escenario que marcaría la característica del proceso desde sus comienzos.

### **7.2.3.- Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT.**

Este convenio multilateral se firmó en 1989 y obliga a los Estados firmantes a respetar a los pueblos indígenas y tribales y que cuando se intervengan sus territorios reconocidos por Ley, esta acción sea materia de consulta porque los afectan directamente. La norma exige que los pueblos indígenas puedan participar de manera informada en los procesos de desarrollo y las políticas que afectan a su condición. El convenio fue firmado por el Estado Peruano en 1993, se ratificó en 1994 y entró en vigencia en 1995. En virtud de este, en el país se ha aprobado la “Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el convenio 169 de la organización internacional

del trabajo” (Ley N° 29785, 2011). Aunque no se han obtenido los resultados que las organizaciones indígenas esperaban, se debe destacar que el Convenio N° 169 no solo otorga a los indígenas derechos territoriales, sino que también derechos ambientales, como se desprende del artículo 15° y resulta indispensable la importancia espiritual, social, cultural, económica y política de las comunidades indígenas y asuntos como la tierra, el territorio y sus recursos (Gaona, 2010). La normativa relacionada con la ZEE prevé estos aspectos, aunque no aparecen en el contenido de los instrumentos de zonificación.

#### **7.2.4.- Eco Eurotrade**

De acuerdo al MINAM (2016), el desarrollo de la asistencia técnica del Euro EcoTrade fue de gran utilidad, dado que se generó una gran cantidad de información mediante la ZEE como parte del proceso de OT, aportando en el proceso de desarrollo. El ministerio señala que esta tarea ha concluido con instrumentos de ZEE aprobados en los gobiernos regionales, lo que genera ventajas comparativas en las regiones; permitiendo posicionar al proceso de OT como una herramienta disponible para el conocimiento y la aproximación territorial; ha contribuido a superar los enfoques sectoriales tradicionales en la gestión público y privada; y al mismo tiempo la ZEE ha proporcionado una visión concreta de los espacios adecuados para el aprovechamiento productivo. Sin embargo, toda esta afirmación de carácter oficial carece de veracidad, porque lo cierto es que el acuerdo fracasó estrepitosamente porque el mismo convenio no previno indicadores adecuados y no hubo forma de medir los logros. El MINAM manifiesta que considerar que una ZEE aprobada genere ventajas comparativas es erróneo, denominándola “falacia” con el fin de justificar que todos los documentos aprobados (ZEE regionales) no sirven ni siquiera para una consulta básica, las escalas en la que están elaborados no son adecuadas, tampoco son vinculantes, poseen serios defectos en sus criterios, e incluso registran copias de ZEE entre regiones.

#### **7.3.- Evolución del Marco Normativo**

El marco normativo relacionado con la ZEE recoge el espíritu de los diferentes acuerdos alcanzados en las reuniones multilaterales: la “Cumbre de Desarrollo Sostenible de Santa Cruz de la Sierra” (1997), la “Cumbre del Milenio (2000)” y los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, la “Cumbre Río+5”, la “Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo” (2002), el “Convenio sobre Diversidad Biológica”, el

“Convenio de Cambio Climático”, el “Declaración sobre Bosques”, el “Convenio sobre Desertificación”, la “Convención relativa a Humedales” (RAMSAR) (1971), y el “Programa de Acción Mundial para la Protección de las Zonas Marino Costeras de las Fuentes Terrestres de Contaminación” (D.C.D. N° 010-2006-CONAM-CD). En cuanto a la experiencia práctica de la zonificación, sus antecedentes provienen de actuaciones o acuerdos de otros contextos (Europa, Norteamérica y Brasil), que son significativos, pero no debieron aplicarse directamente estas fórmulas de otra realidad en un escenario tan diferente y diverso como el Perú. Para que las metodologías importadas fuesen funcionales y tuvieran éxito, se requería de un estudio profundo y una adecuación sistemática con “información precisa de cada territorio con el fin de responder al crecimiento económico y poblacional de manera sostenible y territorialmente equilibrada, pero para cumplir con estos objetivos era necesario un Estado altamente eficiente que además sea capaz de coordinar con el sector privado y establecer mecanismos democráticos de participación social” (Bielza de Ory y Bohl, 2012:71). A la luz de la experiencia, era necesario un riguroso proceso de replanteamiento, estudio y ajuste creativo.

Desde que la FAO acuñó el concepto zonificación relacionada a la actividad agrícola en la década del 70 hasta la actualidad y han sucedido una suma de acontecimientos que han contribuido a la legislación peruana sobre el tema. En el cuadro N° 24 se mencionan cronológicamente las diferentes normas que se refieren a la ZEE en el Perú. La característica más visible de este proceso es la dispersión normativa expresada en una legislación abundante y la falta de claridad. Otro aspecto relacionado con el marco normativo es la contraposición de competencias de los gobiernos regionales y locales para aprobar la ZEE (Postigo, 2017). Paralelamente el gobierno nacional legisla para aprobar concesiones mineras y de hidrocarburos a través del Ministerio de Energía y Minas, contraviniendo los resultados de la zonificación que promueve el Ministerio del Ambiente. Esta configuración de roles no ayuda a la gestión del territorio y lo ideal sería que una entidad ajena a los ministerios fuese la responsable de la planificación y la coordinadora de acciones y objetivos. Como plantea el Grupo Propuesta Ciudadana (2015), se requiere poner en funcionamiento el vasto corpus jurídico y empoderar a la población para gestionar su territorio.

Cuadro 24. Proceso de la evolución normativa relacionado al ZEE

Año	Normativa
1970	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La FAO crea la herramienta para la zonificación agroecológica (ZAE), que luego se perfecciona para consolidarse como ZEE.</li> </ul>
1976	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La FAO desarrolla la zonificación agroecológica (ZAE) para estimar el potencial de producción de alimentos sobre la base de once cultivos estratégicos, bajo un análisis de tipo edafoclimatológico.</li> <li>• La FAO coopera con Brasil en proyectos relacionados.</li> </ul>
1978	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Tratado de Cooperación Amazónica promovido por Brasil” (Ley N° 22660).</li> </ul>
1981	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surge la ZEE en Brasil, denominada como Zonificación Ambiental.</li> </ul>
1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En Manaus (Brasil), los países miembros del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) acuerdan que la ZEE se constituya como herramienta básica para el ordenamiento territorial.</li> </ul>
1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La OTCA aprueba la propuesta metodológica de zonificación ecológica de la Amazonía en Santafé de Bogotá (Colombia), en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica TCA.</li> <li>• En el marco del proyecto RLA/92/G31, OTCA, financiado por el PNUD y ejecutado por el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), se elabora una “Estrategia para la Zonificación Ecológica y Monitoreo Geográfico de la Amazonía Peruana”.</li> </ul>
1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La “Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales” (Ley N°26821), menciona por primera vez la ZEE.</li> </ul>
1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ratificación del “Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable entre la República del Perú y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)”, para la realización del “Programa de Zonificación Ecológica-Económica para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca Alta del Río Madre de Dios” (D.S. N°022-98-RE).</li> </ul>
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial (D.S. N° 045-2001-PCM).</li> <li>• Reglamento de la Ley N°26839 (D.S. N°068-2001-PCM).</li> </ul>
2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Ley de Bases de la Descentralización” (Ley N°27783, 2002).</li> <li>• “Ley Orgánica de Gobiernos Regionales” (Ley N°27867).</li> <li>• “Política de Estado N°34 sobre Ordenamiento y Gestión Ambiental”.</li> </ul>
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Reglamento de ZEE” (D.S. N°087-2004-PCM).</li> </ul>
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Ley General del Ambiente” (Ley N°28611).</li> <li>• “Primer Plan Operativo BIANUAL para la Zonificación Ecológica y Económica (agosto-2005-Julio-2007)” (R.P. N°135 -2005-CONAM/PCD).</li> <li>• “Reglamento de la Ley N°28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental” (D.S. N° 008-2005-PCM).</li> </ul>
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directiva “Metodología para la ZEE” (D.S. N°010-2006-CONAM/CD).</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificación de la conformación y ampliación de funciones del Comité Técnico Consultivo relacionado con la ZEE y el OT (D.S. N°088-2007-PCM).</li> <li>• “Guía Metodológica de Zonificación Ecológica y Económica y gobiernos locales” (CONAM).</li> <li>• Modificación del “Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica - ZEE” (D.S. N° 087-2004-PCM), a través de un nuevo decreto (D.S. N°023-2007-PCM).</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación del Ministerio del Ambiente (D.L. N° 1013).</li> <li>• Reglamento del D.L. N°994 sobre “Proyectos de Irrigación para Ampliación de la Frontera Agrícola” (D.S. N°020-2008-AG).</li> <li>• Reglamento del D.L. N°997, “Ley de Organización y Funciones del MINAG” (D.S. N° 031-2008-AG).</li> <li>• “Segundo Plan Operativo Bienal: Zonificación Ecológica y Económica, y Ordenamiento Territorial 2008-2010” (R. Pres. N°086-2008-CONAM/PCD).</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Política Nacional Ambiental” (D.S. N° 012-2009-MINAM).</li> <li>• Modificación del Artículo 14 del “Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica” (D.S. N°087-2004-PCM), por medio de un nuevo decreto (D.S. N°013-2009-MINAM).</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial” (R.M. N° 026-2010-MINAM).</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Tercer plan Operativo BIANUAL para la Zonificación Ecológica y Económica y ordenamiento territorial 2011-2013” (R.M. N°139-2011-MINAM).</li> <li>• Declaran viable el “Proceso de Macro Zonificación Económica Ecológica - ZEE del departamento de Cajamarca, a efectos de iniciar su Plan de Ordenamiento Territorial” (R.VM. N°005-2011-VMDERN-MINAM).</li> </ul>

2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial” (R.M. N°135-2013-MINAM).</li> </ul>
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Ley que Establece Medidas Tributarias, Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión en el País” (Ley N°30230).</li> </ul>
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Contenido mínimo de las disposiciones internas que regulan las Comisiones técnicas de zonificación ecológica y económica (ZEE) en el ámbito regional o local” (R.M. N°056-2015-MINAM).</li> <li>• Establecen disposiciones respecto a la Comisión Técnica de Instrumentos Técnicos Sustentatorios del Ordenamiento Territorial (R.M. N°087-2015-MINAM).</li> </ul>
2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible” (D.S N°022-2016-VIVIENDA).</li> </ul>
2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Reglamento de Organización de Funciones de MINAM” (D.S. N°002-2017).</li> </ul>

*Fuente: elaboración propia (2019).*

La característica más común relacionada a la normativa del proceso de zonificación es la desarticulación. Azpur (2011) sostiene, que las normas indican que el OT y la ZEE son instrumentos de planificación, sin embargo, no se establecen mecanismos de integración o articulación con otros instrumentos de planificación del territorio, como planes concertados de desarrollo regional y local o planes sectoriales subnacionales, situación que conduce a la parcelación funcional sobre el territorio. La zonificación podría ser un importante instrumento para la adecuada evaluación del suelo, como se utilizó originariamente en el seno de la FAO y luego en las políticas agrarias y ambientales en Brasil. No obstante, la mejor utilidad sería que se la considerase dentro de la elaboración de los Planes de Desarrollo Concertado (PDC) en los gobiernos regionales y locales. Para alcanzar sus objetivos, se requiere conocer las dinámicas que se producen en el territorio.

### **7.3.1.- Período Previo (1978-1990).**

Este período incorpora los acontecimientos desarrollados por la FAO en la década del 70, las metodologías de la zonificación agroecológica (ZAE) que años más tarde se perfeccionaron surgiendo la ZEE. En esta época destaca la colaboración de la FAO con Brasil en el marco de proyectos encaminados a determinar el potencial productivo de los alimentos en base a cultivos estratégicos y los análisis edafoclimatológicos. Con la firma del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), el 3 de julio de 1978 en la Ciudad de Brasilia, por parte de los gobiernos de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, surgió una nueva era de gestión en el espacio amazónico. El Convenio fue aprobado por Perú con la Ley N° 22660 durante el gobierno de Francisco Morales Bermúdez Cerruti en 1978, que en su artículo 1° indica: “Las Partes Contratantes convienen en realizar esfuerzos y acciones conjuntas para promover el



desarrollo armónico de sus respectivos territorios amazónicos, de manera que esas acciones conjuntas produzcan resultados equitativos y mutuamente provechosos, así como para la preservación del medio ambiente y la conservación y utilización racional de los recursos naturales de esos territorios” (D.L. N° 22660, 1978).

En 1981, el Estado Federal de Brasil instituyó la ZEE como parte de la denominada zonificación ambiental. Este suceso constituyó un aspecto importante en el proceso de consolidación de la zonificación, porque años después, el TCA se convertirá en una plataforma para la transferencia de políticas relacionadas con la gestión ambiental de la Amazonía, al constituirse como un “proceso dinámico, que permite en una región un arreglo espacial de unidades relativamente uniformes, caracterizadas en base a factores físicos, bióticos y socioeconómicos y evaluados en relación a su potencial sostenido o su tolerancia a las intervenciones del hombre realizada a través del trabajo de equipos multidisciplinarios” (SPT-TCA, 1994). En virtud del tratado, en los países fronterizos con Brasil se elaboraron varios procesos de zonificación (Steinberger y Bustos, 2000), destacando el caso de Venezuela, donde se realizó un proyecto conjunto con Brasil que terminó en 1998. Bajo este enfoque el Perú no tardó en celebrar acciones de cooperación, estableciendo la ZEE como la base para el proceso de OT.

### **7.3.2.- Período de “Ajuste económico radical y privatización” (1990-2000).**

Las dudas y sospechas que tenía el Perú con Brasil quedaron superadas, una vez que el TCA entró a su segunda fase de su existencia como organización. En la década de 1990, los avances en temas relacionados con la zonificación se intensificaron con el apoyo de instituciones supranacionales. En el marco de la segunda reunión de la “Comisión Especial de Medio Ambiente de la Amazonia (CEMAA)”, se priorizaron ocho programas en relación a la evaluación de los recursos naturales renovables, a la ZEE y al monitoreo de las alteraciones del uso de la tierra. Brasil actuó como coordinador en el primer programa, siendo su contraparte en el Perú el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), del Ministerio de Agricultura. Las primeras aproximaciones trabajadas fueron las limitaciones del uso sostenible de las tierras de la cuenca amazónica y la falta de conocimiento de los recursos naturales renovables sobre el cual basar las decisiones para una planificación física regional adecuada (INR-DGMAR, 1996:14). En el marco de los convenios se incluyó la “Zonificación Ecológica y Monitoreo Geográfico en la Cuenca del Amazonas”, financiada por el Programa de las

Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) y el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), como responsable de la contraparte nacional. El objetivo era “el establecimiento de criterios comunes para ordenar el uso de los recursos naturales, incorporando la Zonificación Ecológica y Económica con instrumento de planificación regional” (INR-DGMAR, 1996:15). En 1993 se aprobó la “Constitución Política del Perú”, que en su artículo 159° indica que “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”; el número 6° dice que los gobiernos locales son competentes en “planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial”. La Carta Magna no se refiere explícitamente a la ZEE, sino a la zonificación en la planificación urbana, que no se relaciona con la actual ZEE implementada en el Perú.

En 1994, en Manaus (Brasil) se realizó una reunión entre los países miembros del TCA en la que acordaron que la ZEE se constituyese como herramienta básica para el OT. Ese mismo año se implementó el “Proyecto RLA/92/G31”, que consistía en la coordinación y conformación de un “Grupo Nacional de Trabajo en Zonificación Ecológica y Económica, y Monitoreo Geográfico de la Cuenca del Amazonas”. Con el objeto de fortalecer el tratado, en 1995 se decidió la creación de la “Organización del Tratado Amazónico” (OTCA), y ese mismo año se realizó la segunda reunión del grupo nacional de trabajo “Conferencia Nacional sobre Zonificación Ecológica y Económica” iniciada por el INRENA (INR-DGMAR, 1996:17). En 1996, la recién constituida OTCA aprobó la propuesta metodológica de zonificación ecológica de la Amazonía, en Santafé de Bogotá (Colombia). Ese mismo año, en el marco del proyecto “RLA/92/G31-OTCA”, financiado por el PNUD y ejecutado por el INRENA, se elaboró una “Estrategia para la Zonificación Ecológica y Monitoreo Geográfico de la Amazonía Peruana”. Durante la década de 1990, la OTCA promovió la incorporación de la ZEE “como instrumento para concretar los planes de lucha contra la pobreza, repoblamiento, control de drogas y otros que estén vinculados a la producción de alimentos, incorporar en los planes e implementación de los mismos los criterios de Zonificación Ecológica como instrumento para optimizar el gasto social y otros aspectos” (INR-DGMAR, 1996:35), surgió como un instrumento de enorme utilidad para responder a los diferentes desafíos que el país enfrentaba. En la tercera reunión de la CEMAA sobre las

directrices metodológicas para la zonificación, el apoyo brasileño se enfocó en enviar a las partes contratantes ayuda para la elaboración de un proyecto marco sobre la zonificación. Asimismo, “Brasil estaba dispuesto a facilitar a los países de la región, la utilización de los canales del satélite brasileño de colecta de datos -SCD-1- en el ámbito de un proyecto regional de monitoreo remoto de la Amazonía, sin costos diferentes a los equipos de tierra y a los de interpretación de datos y su transmisión a los usuarios” (Tempore, 1995:252). Estos aspectos convencieron a los países firmantes del tratado, que iniciaron el proceso de implementación de la zonificación sin preguntarse, si funcionaría en cada país.

En 1997 se promulgó la “Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales” (Ley N°26821). Esta menciona por primera vez a la ZEE en el artículo 11°, diciendo “que 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”. El IIAP (2016) fue la institución encargada de los estudios de gestión ambiental y zonificación en la Amazonía, definiendo zonificación como un proceso de sectorización de un territorio en unidades espaciales relativamente homogéneas, de acuerdo a los criterios utilizados. Estos últimos podían variar en función de los propósitos de la zonificación o en relación a factores biofísicos, sociales, económicos, culturales, políticos y administrativos. También en 1997 se aprobó la “Ley Orgánica sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica” (Ley N°26839, 1997), cuyo artículo 22° establece los requisitos para el “aprovechamiento de recursos naturales en áreas Naturales Protegidas, y cualquier otra actividad que se realice dentro de las mismas, sólo podrá ser autorizado si resulta compatible con la categoría y la zonificación asignada, así como con los planes de manejo del área”. Esto permitió el surgimiento de la zonificación ecológica que se mantiene hasta la actualidad, gestionada primero por el INRENA y luego por el SERNANP. Para afianzar las políticas de zonificación, en 1998 se ratificó el “Convenio de Cooperación Técnica no Reembolsable entre la República del Perú y el Banco Interamericano de Desarrollo” (D.S. N°022-98-RE), para la realización del “Programa de Zonificación Ecológica y Económica para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca Alta

del Río Madre de Dios”. Estas acciones condujeron al establecimiento de la zonificación como una política pública en el Perú.

### **7.3.3.- Período de “Transición democrática” (2000-2001).**

El período de transición, encabezado por el gobierno de Valentín Paniagua, fue corto pero fructífero para la zonificación. En este periodo, se creó la “Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial” (D.S. N° 045-2001-PCM, 2001). A través de un documento elaborado por el equipo técnico, se indicaba la utilización de la ZEE a nivel nacional como una primera etapa para el diseño e implementación de una política de OT en el país. El artículo 11° de la Ley N° 26821 “dispone que la Zonificación Ecológica y Económica del país se aprueba a propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación intersectorial” y finalmente indica que “la generación de datos e información para la toma de decisiones en los procesos de ordenamiento territorial y Zonificación Ecológica y Económica demandan recursos y mecanismos de coordinación, principalmente entre las instituciones públicas”. Al mismo tiempo, en el artículo 1° se declaraba de interés nacional el Ordenamiento Territorial Ambiental (OTA) en todo el país, y se constituía la “Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental”, considerando este último el mecanismo para la puesta en marcha de las estrategias de OT y ZEE. La Ley N° 26821 asume que la ZEE se convierte en marco de referencia espacial respecto a los planes sectoriales y regionales, al mismo tiempo, de carácter indicativo para orientar a la inversión privada. En las postrimerías del gobierno de transición se aprobó el “Reglamento de la Ley N° 26839” (D.S. N° 068-2001-PCM, 2001) que en el artículo 23° indica: “Para efectos de la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, las autoridades competentes de ámbito nacional, regional y local, al realizar el ordenamiento ambiental deberán tomar en cuenta los criterios establecidos en el Artículo 7 del Código y aquellos referidos al manejo integrado de zonas marino costeras y aguas continentales, los planes de ordenamiento pesquero, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su Reglamento, la zonificación territorial de las áreas de capacidad de uso mayor de suelos, la zonificación de las áreas naturales protegidas tal como las define la Ley de Áreas Naturales Protegidas y su Plan Director, así como las áreas prioritarias de conservación identificadas en este último, entre otros”. En el artículo 24° afirma que “El ordenamiento ambiental a que se refiere el Artículo 6° de este Reglamento se basará asimismo en la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE). La ZEE deberá tomar en

cuenta, entre otras, las prioridades de conservación identificadas en la ENDB, el Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas, la zonificación territorial de las áreas forestales del país aprobada por el INRENA, conciliando los intereses de conservación del patrimonio natural y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales”. Finalmente, en el artículo 28° se especifica que “las autoridades autónomas de cuenca hidrográfica aplicarán la zonificación ecológica y económica como herramienta de apoyo técnico para complementar sus actividades de ordenamiento y manejo de la cuenca. Las actividades que se realicen deberán ser acordes con la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica”.

#### **7.3.4.- Período de “Marcha de los cuatro suyos” (2001-2006).**

Después del gobierno de transición, el gobierno de Alejandro Toledo Manrique promovió una serie de reformas en el Estado peruano, destacando entre ellas la aprobación de la “Ley de Bases de la Descentralización” (Ley N°27783, 2002), que en el artículo 18° número 3 indica que “la planificación y promoción del desarrollo debe propender y optimizar las inversiones con iniciativa privada, la inversión pública con participación de la comunidad y la competitividad a todo nivel”. No existe ninguna referencia relevante en cuanto a la zonificación, excepto que se señala que la zonificación urbana es de competencia exclusiva de los gobiernos locales. La aprobación de las políticas nacionales en el marco del Acuerdo Nacional constituyó un gran avance. La política 34 referida al OT y la Gestión Ambiental, señala que el Estado se compromete a

impulsar un proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial que asegure el desarrollo humano en todo el territorio nacional, en un ambiente de paz. Este proceso se basará en el conocimiento y la investigación de la excepcional diversidad del territorio y la sostenibilidad de sus ecosistemas; en la articulación intergubernamental e intersectorial; en el fomento de la libre iniciativa pública y privada; y en la promoción del diálogo, la participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos originarios. Para estos efectos entendemos el territorio como el espacio que comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre y en el que se desarrollan relaciones sociales, económicas, políticas y culturales entre las personas y el entorno natural, en un marco legal e institucional; y en el que convergen los intereses, identidades y culturas de las poblaciones (AN, 2002).

La “Ley Orgánica de Gobiernos Regionales” (Ley N°27867, 2003) no indica una función explícita referida a la zonificación, a excepción del artículo 10° letra (A), que dice que es de competencia exclusiva de los gobiernos regionales “planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo”.

La “Ley Orgánica de Municipalidades” (Ley N°27972, 2003) rige para todas las municipalidades del país ya sean metropolitanas, provinciales o distritales. En esta ley la zonificación está referida a la planificación urbana, por lo que no tiene relación con la ZEE. El artículo 9° número 4 menciona las atribuciones del Concejo Municipal, que son identificar “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” y en el número 5°, indica que es competencia de los gobiernos locales “aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes específicos sobre la base del Plan de Acondicionamiento Territorial”.

En el gobierno de Alejandro Toledo también se fortaleció la política de OT a través de la reglamentación de la ZEE como instrumento base, contexto en el cual se aprobó por primera vez el “Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica” donde se la definía como un “instrumento de ordenamiento territorial consistente en un proceso participativo, concertado, dinámico y flexible, que genera información sobre diversas 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. Una vez aprobada, la ZEE constituye en un instrumento técnico y guía del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales, base para la formulación de políticas y planes de ordenamiento y/o acondicionamiento territorial, así como de políticas y planes de desarrollo (nacional, regional, local y sectorial). La ZEE tiene por finalidad orientar la toma de decisiones sobre los mejores usos del territorio, considerando las necesidades de la población que la habita, en armonía con el ambiente” (D.S. N°087-2004-PCM, 2004). El reglamento está compuesto de acápite relacionados con la gestión institucional, los procedimientos para la ZEE, el sistema de información, la supervisión, las sanciones, las disposiciones complementarias y las disposiciones

transitorias. En su artículo 1º, relacionado con la Naturaleza de la ZEE, se definió como 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. Una vez aprobada, la ZEE se convierte en un instrumento técnico orientador sobre el uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales” (D.S. N°087-2004-PCM, 2004). En otras palabras, es “un instrumento de diagnóstico” (Ballón, Campana y Glave, 2015:159) siendo “correcto que en el reglamento de ZEE se indique que este instrumento genera sustento técnico a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, así como que este sirve para orientar la inversión pública. Sin embargo, es insuficiente para ubicar adecuadamente el proceso en el marco de la gestión estratégica del territorio” (Azpur, 2011:43). Al mismo tiempo, este instrumento “establece el carácter obligatorio para las instituciones públicas, la aplicación de la ZEE como un instrumento de planificación y de gestión del territorio y crea el Comité Técnico Consultivo Nacional de la ZEE y OT” (D.S. N°087-2004-PCM). En Perú fue el primer instrumento en establecer las características de la zonificación y la base del OT, sin embargo, esta directriz no proporcionó una definición clara de las zonas de captación o de cabecera de cuenca, lo que ha llevado a los técnicos de Cajamarca, por mencionar un caso, a tomar el concepto acuñado por el instituto para la promoción de la gestión del agua, IPROGA, que la define como la parte más alta de la cuenca, ya sea por la posición en altura o por la posición retentora de agua en lagos y montañas (Preciado, Rap y Vos, 2015), como elemento fundamental en estos procesos.

La “Ley General del Ambiente” (Ley N°28611, 2005), señala en el artículo 21º que la asignación de usos se “basa en la evaluación de las potencialidades y limitaciones del territorio utilizando, entre otros, criterios físicos, biológicos, ambientales, sociales, económicos y culturales, mediante el proceso de zonificación ecológica y económica. Dichos instrumentos constituyen procesos dinámicos y flexibles, y están sujetos a la Política Nacional Ambiental”. En el artículo 15º, número 2, sobre el arbitraje de conciliación, se habla de los conflictos entre usuarios con derechos superpuestos e incompatibles sobre espacios o recursos sujetos a OT o zonificación ambiental. El artículo 23º de Ordenamiento Urbano y Rural, en el número 23.3 sostiene que “las instalaciones destinadas a la fabricación, procesamiento o almacenamiento de sustancias químicas peligrosas o explosivas deben ubicarse en zonas industriales, conforme a los

criterios de la zonificación aprobada por los gobiernos locales”.

El “Primer Plan Operativo Bianual para la Zonificación Ecológica y Económica (Ago-2005 a Jul-2007)” (R.P. N°135-CONAM-PCD, 2005), planteó como objetivos específicos “promover la ejecución de proyectos de ZEE a nivel regional y local y establecer, metas, plazos, responsabilidades y financiamiento para cada ZEE planificada”, además de acordar la realización de los estudios en tres niveles: macro, meso y micro. Al momento de ser formulado, en 2005, algunos proyectos de ZEE ya se encontraban en ejecución (Amazonas, Madre de Dios, Cusco, San Martín, y Cuenca Piura) y su incorporación al plan bianual se denominó Procesos de Regularización. Se planteó una propuesta de 12 regiones a nivel macro, 6 regiones y algunas localidades a nivel meso y 3 localidades a nivel micro, no obstante, la mayoría quedó en los propósitos del plan operativo bianual y nunca terminaron de formularse. En 2006 se aprobó la Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica" (D.C.N. N°010-2006-CONAM/CD) y en este marco del reglamento se contemplaron 28 procesos de ZEE en el primer POB ZEE 2005-2007, 17 procesos a nivel macro, la mayoría en la Amazonía peruana, 8 procesos meso y 3 micro (CONAM, 2008), la mayoría de los cuales no se concretaron. Del informe se desprende también que se requería mayor compromiso político por parte de las autoridades regionales, provinciales y distritales, quedando como tarea pendiente la asistencia técnica a los decisores políticos y al personal técnico en los gobiernos regionales y locales.

El “Reglamento de la Ley N° 28245, “Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental” (D.S. N° 008-2005-PCM, 2005), en el artículo 53° del capítulo II sobre ordenamiento ambiental del territorio, la planificación y el OT, indica que “la asignación de usos se basa en la evaluación de las potencialidades y limitaciones del territorio utilizando, entre otros, criterios físicos, biológicos, ambientales, sociales, económicos y culturales, mediante el proceso de zonificación ecológica y económica. Dichos instrumentos constituyen procesos dinámicos y flexibles y están sujetos a la política ambiental del país”. Sobre la ZEE, el artículo 55° sostiene que “la Zonificación Ecológica y Económica, se aprueba a propuesta del CONAM, por la Presidencia del Consejo de Ministros, del Poder Ejecutivo, a propuesta del CONAM, y en coordinación con los niveles descentralizados de gobierno, establece la política nacional en materia de Ordenamiento Ambiental Territorial, la cual constituye referente obligatorio de las



políticas públicas en todos los niveles de gobierno” (D.S. N°008-2005-PCM, 2005).

El objetivo del recientemente creado Ministerio del Ambiente, era asegurar la “transeccionalidad y la debida coordinación en la aplicación de instrumentos de gestión y planificación, así como el establecimiento de políticas, criterios, metodologías y directrices para el ordenamiento territorial” (D.S. N° 022-PCM, 2001). En los años 2005 y 2006 se formularon los primeros instrumentos de zonificación en las regiones amazónicas de San Martín, Amazonas y Madre de Dios, sin embargo, estos avances se basaron en las iniciativas promovidas por el OTCA, cuando en el Perú se carecía de un marco general orientador tanto de la zonificación como del OT (Azpur, 2011). En la actualidad, tampoco existe un diseño estratégico y jurídico que articule adecuadamente los procesos entre sí, con el planeamiento del desarrollo o con las dimensiones de la demarcación política y la regionalización. Landeo (2013) confirma que los instrumentos no están articulados ni integrados en un marco general. El OTA es uno de los instrumentos de gestión ambiental, es un proceso técnico-político conducente a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio. La planificación y el OT tienen por finalidad complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible. Al mismo tiempo, corresponde a los diferentes niveles de gobierno coordinar las respectivas políticas de OT.

Con la implementación del proceso de ZEE se aspiraba a la promoción y localización adecuada de los asentamientos humanos, las actividades económicas, sociales y culturales, están encaminados al desarrollo espacial, poniendo énfasis en los criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos con el objetivo de alcanzar el ansiado desarrollo integral y mejorar la calidad de los habitantes del país, considerando la distribución de los usos del suelo y la localización de las estructuras y los sistemas que posibilitan la mayor integración funcional de todo el territorio planificado (Zoido, 1998). Por consiguiente, la ZEE se constituyó como la base para proseguir con la implementación del POT, que es el objetivo principal de este proceso. Para mejorar los criterios de formulación de la ZEE se aprobó la directiva "Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica", que incorpora “criterios físicos, químicos, biológicos, sociales, económicos y culturales que permitirá contar con una

herramienta flexible y accesible que servirá de base al diseño y formulación de políticas, planes, programas y proyectos orientados al desarrollo sostenible” (D.C.D. N° 010-CONAM-CD, 2006). Al mismo tiempo, “la aplicación de esta metodología es obligatoria en los diferentes niveles de gobierno, instituciones y organizaciones técnicas y académicas del sector público y privado en los ámbitos nacional, regional y local, que son responsables o que participen en el proceso de la Zonificación Ecológica y Económica, considerando las características particulares de la circunscripción en la que se aplica, que permita formular y/o actualizar las políticas y planes de ordenamiento y/o de acondicionamiento territorial, políticas y planes de desarrollo” (D.C.D. N° 010-CONAM-CD, 2006). Como disposiciones específicas resalta que los niveles de la ZEE son macro, meso y micro, estableciendo “procedimientos necesarios para la formulación de la propuesta de ZEE, señalando los requerimientos de información temática y cartográfica, conformación de la Comisión Técnica, niveles de participación de la población, herramientas informáticas y otros, para la ejecución de cada fase de esta etapa de formulación” (D.C.D. N°010-CONAM-CD, 2006). “Las directrices han determinado etapas para el procedimiento de la elaboración de una ZEE y son las siguientes: inicial, formulación, aprobación, aplicación y monitoreo, evaluación y actualización; en el proceso de la ZEE se deberá involucrar la participación informada y activa con el compromiso de las diversas instituciones públicas y privadas y de la sociedad civil. Para ello, se tomarán en cuenta los niveles de Zonificación Ecológica y Económica, y se utilizarán procedimientos de difusión, capacitación, consulta pública y, de ser el caso, audiencias públicas” (D.C.D. N° 010-CONAM-CD, 2006). En la opinión de Azpur (2011:44), “en la Metodología de Zonificación Ecológica y Económica, definida por la PCM a través del CONAM en el año 2006, se hace una clara diferenciación entre el ordenamiento territorial y el ambiental, y se establece explícitamente que este último es solo una parte del territorial, que se define como un proceso mayor. Esta caracterización superaba la ambigüedad en el uso de ambos conceptos y establecía una referencia conceptual clara al momento de tomar decisiones sobre la institucionalidad necesaria para la gestión y conducción concertada del OT. Sin embargo, no fue empleada en el desarrollo posterior de la legislación”.

### **7.3.5. - Período de "Síndrome del perro de hortelano" (2007-2011).**

En el año 2007 el Concejo Nacional del Ambiente (CONAM), en un documento titulado “Zonificación Ecológica y Económica y gobiernos locales” se planteaba ¿y

después de la ZEE que? en un tono de desafío respecto al futuro y en torno a los actores comprometidos en el proceso. El mismo documento respondía que, para construir el desarrollo del país era “necesario asumir el reto de ordenar nuestra casa, nuestro territorio, la improvisación había sido la constante en todos los gobiernos de turno y las consecuencias nefastas de este proceder irresponsable. –Condenaba–, que las buenas intenciones no eran suficientes cuando brindan la confianza y encargan dirigir los destinos de los pueblos, era necesario hacer las cosas bien y que éstas resulten sostenibles en el tiempo” (CONAM, 2007:45). Sin embargo, el Estado promotor tendría que haber dispuesto las condiciones para que estos objetivos se cumplieran, como aclarar las pautas, acortar los tiempos, y financiar los procesos, pero no se apostó decididamente a ello. Todos los planes de ZEE y particularmente el POT se orientan a la “construcción de una imagen del territorio futuro deseado necesita de una actitud proactiva para mejorar la capacidad de respuesta y adaptación ante desafíos como la globalización, los procesos de innovación tecnológica, y la dinámica irreversible del cambio climático” (Glave, 2010:163). Sin embargo, para que pueda mantenerse como un proceso es necesario considerar “el carácter aleatorio de todo estudio prospectivo, las presiones del mercado, las peculiaridades de los sistemas administrativos, la diversidad de las condiciones socio-económicas y del medio ambiente” Zoido (2010:11). La consideración de los aspectos citados permitiría prever cuestiones elementales para la “generación de escenarios y el análisis estratégico siendo la ZEE un insumo para los contenidos y orientaciones para la propuesta del POT” (Glave, 2010:148).

En el año 2007 se modificó el “Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica” (D.S. N°087-2004-PCM.), modificación que según el artículo 1° tenía el objetivo de ampliar la conformación del Comité Técnico Consultivo, adicionando otros sectores como Educación, INDECI, Cultura, IGN, SENAMHI, Marina de Guerra y DHIDRONAV, al Comité Técnico Nacional (D.S. N°023-2007-PCM). De acuerdo al artículo N°14, referido a la creación del “Comité Técnico Consultivo relacionado con la Zonificación Ecológica y Económica y ordenamiento territorial” (D.S. N°087-PCM, 2004), este debía estar integrado por representantes de diversas instituciones, conformación que ha experimentado importantes cambios hasta la actualidad. Estos cambios podrían deberse al mejoramiento de su funcionalidad, sin embargo, se realizaron para controlar las decisiones que se iban tomando en el curso del proceso.

Durante el segundo periodo del gobierno de Alan García, en el año 2007 se aprobó el D.S. N° 088-2007-PCM, que en su artículo 1° literal (n) indica: “la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de un representante de la Secretaría de Descentralización y otro de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, en Lugar del Consejo Nacional de Descentralización CND”. Asimismo, esta norma establece como una función más del Comité Técnico Consultivo el “emitir opiniones y recomendaciones sobre normas, procesos y metodologías vinculadas al Ordenamiento Territorial” (Art 15° literal c). Sin embargo, la presión de los gobiernos regionales no se hizo esperar y como respuesta el gobierno de García se encargó de definir la cantidad de participantes en el Comité, con nuevas cuotas para cada sector (D.S. N°013-2009, MINAM). El gobierno nacional aseguró su presencia con la mayor cantidad de miembros posibles, para que de esta forma se pudieran conducir los procesos de OT en función de los intereses de los gobiernos de turno.

En este período también se publicó la “Guía Metodológica de Zonificación Ecológica y Económica y Gobiernos Locales” (CONAM, 2007), dispuesta por el Estado peruano a través del Consejo Nacional del Ambiente y orientada a los gobiernos locales. De ella se desprende la definición de ZEE, sus ventajas para los gobiernos locales y sus virtudes como instrumento de intervención, describiendo al mismo tiempo los niveles de aplicación, el proceso de elaboración de la ZEE, enfoques, criterios, soporte legal e institucional, así como la articulación de la ZEE con otros instrumentos de planificación para el desarrollo local. Lamentablemente, todo lo vertido en el documento quedó en el plano retórico durante los 10 años transcurridos del proceso de implementación de la ZEE. En la práctica no se han cumplido ninguno de los aspectos. Como sostiene Glave (2010), el gobierno de Alan García se caracterizó por la implementación de políticas que acelerasen la inversión privada encauzada a la explotación de los recursos naturales, desconociendo los derechos de las propiedades comunales y los avances encaminados hacia los planes de OT que se estaban desarrollando desde los gobiernos subnacionales. Este modelo es conocido como el ‘perro del hortelano’ por el título de un artículo periodístico que publicó el entonces Presidente de la República Alan García. El gobierno se caracterizó por la implementación del paquete de Decretos Legislativos aprobados entre fines de 2007 y mediados de 2008 tomando como elemento central el no considerar necesarios mecanismos de consulta y participación ciudadana ni tampoco elementos básicos de zonificación y ordenamiento del territorio” (Glave, 2010:133).

La creación del Ministerio del Ambiente (D.L. N° 1013, 2008) implicó la reestructuración de algunas instituciones como el CONAM y el INRENA, que fueron fusionadas y sus competencias asumidas por el MINAM. El naciente Ministerio también se hizo cargo de la política emprendida por el CONAM, continuando con la promoción del OT sobre la base de la ZEE.

El “Segundo Plan Operativo Bienal: Zonificación Ecológica y Económica y ordenamiento territorial 2008-2010” (R. Pres. N° 086-CONAM/PCD, 2008) tuvo como objetivo general orientar y planificar los procesos de ZEE y OT que se desarrollaban en el país entre el 2008 y 2010, promoviendo su ejecución a nivel regional y local, y estableciendo metas, plazos, responsabilidades y financiamiento para cada proceso planificado. Sin embargo, este se formuló sin hacer ninguna autocrítica con respecto al plan anterior, por lo que los plazos y metas planteados quedaron en el limbo sin que el plan llegase a concretarse. El segundo plan bianual fue elaborado de forma coordinada con los gobiernos regionales y locales en tres escalas territoriales de trabajo. La escala macro se propuso para la región de Arequipa y en la provincia de Ucayali. La meso se proyectó para las regiones de Ica, Lambayeque, La libertad, Moquegua, Madre de Dios y Tumbes, en 23 provincias, 1 cuenca y 2 subcuencas. El nivel micro se determinó para las regiones de Tumbes y Callao, 2 provincias, 14 distritos, 2 comunidades nativas, 1 centro poblado, 4 caseríos, 3 cuencas, 2 micro cuencas y 1 franja litoral. Finalmente, las ZEE aprobadas en este período fueron las de las regiones de Madre de Dios (2009), Cusco (2009) y Cajamarca (2010). En este plan bianual hubo un cuantioso número de interesados en diferentes niveles administrativos, lo que supuso también un afloramiento de debilidades durante el proceso, como escasa claridad en los conceptos, metodologías de trabajo, objetivos y otros. Al incrementarse el número de proyectos formulados hubo mayor demanda de personal, lo que representó uno de los mayores obstáculos para el proceso, ya que no estuvo acompañado de rotaciones y cambios de sueldos, tipos de contrato y otros aspectos que afectaron a los profesionales, ya de por sí difíciles de encontrar con experiencia en temas relacionados con el proceso ZEE-POT.

El “Reglamento del D.L. N° 994 sobre proyectos de irrigación para la ampliación de la frontera agrícola”, señala en el artículo 9° que el Ministerio de Agricultura establece los “criterios técnicos para la clasificación de las tierras eriazas con aptitud agrícola, sus condiciones y características. Con base en dichos criterios y de acuerdo con la

zonificación ecológica-económica y/o el ordenamiento territorial, si éstos se encuentran disponibles, determinará las tierras eriazas con aptitud agrícola” (D.S. N° 020-AG, 2008), a pesar del contenido de la norma, el MINAGRI no ha sido activa participante del proceso en la mayoría de los casos de formulación de los instrumentos de ZEE.

La Política Nacional Ambiental (D.S. N° 012-MINAM, 2009) menciona entre sus objetivos, el alcanzar el ordenamiento del uso y ocupación del territorio nacional mediante la ZEE, en un marco de seguridad jurídica y prevención de conflictos. “La expresión clara e indubitable de una Política Nacional, como fue el caso de la Política Nacional del Ambiente, aprobada por Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y que señala que dentro del objetivo estratégico “Ordenamiento Territorial”, corresponde al MINAM impulsar el OT y la ZEE, constituyendo el OT la base para los planes de desarrollo concertados, el desarrollo de fronteras, la gestión de cuencas hidrográficas y las zonas marino costeras” (MINAM, 2016:35).

En el año 2009 se modificó el Artículo 14° del “Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica” (D.S. N° 087-2004-PCM), que desde este momento pasaría a denominarse “Comité Técnico Consultivo de Ordenamiento Territorial, conformado por representantes de alto nivel de los siguientes organismos” (D.S. N° 013-2009-MINAM, art. 1°). Estas modificaciones obedecieron al interés de reducir la capacidad de maniobra de los gobiernos subnacionales y poder controlar las decisiones sobre el proceso de zonificación y OT.

En el año 2010, durante el gobierno de García también se aprobaron los “Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial”, cuyo punto 1.2 establece la necesidad de “Orientar la ocupación y uso racional del territorio, mediante la formulación e implementación de los planes de Ordenamiento Territorial sobre la base de la Zonificación Ecológica y Económica - ZEE, y de otros instrumentos de Ordenamiento Territorial vigentes, con aplicación efectiva de las competencias y funciones, económicas, políticas y sociales” (R.M. N° 026-2010-MINAM, 2010). Este instrumento surgió después de varios años que la ZEE estaba en proceso, como un “primer y significativo paso hacia el diseño de un enfoque y un plan nacional en una dimensión que es fundamental para construir las bases de un modelo de desarrollo que se sustente

en un nuevo equilibrio entre competitividad, equidad y sostenibilidad” (Azpur, 2011:44). El reglamento debió haber sido elaborado en el año 2004, en forma concertada y con la participación de todos los actores comprometidos en el tema, pero recién se hizo en las postrimerías del régimen de Alan García, el 24 de junio de 2011, con el nombre de “Estrategia Nacional de Zonificación Ecológica y Económica y Ordenamiento Territorial”. La norma recomendaba volver a centralizar las decisiones a través del MINAM, mediante la aprobación de informes y técnicas de ZEE y acreditando profesionales para integrar los equipos técnicos (Preciado et al., 2015). Por otro lado, se estableció que el poder central podía aprobar o denegar el proceso de ZEE de las regiones, consolidando su autoridad para gobernar desde Lima, y en zonas de cabecera donde persisten las actividades mineras se podía definir lo que convenga a los inversionistas. Esta situación habría generado que los gobiernos subnacionales realizaran estudios de ZEE y planes de POT sin contar con un marco orientador nacional y concertado que diera coherencia e integralidad a las acciones en los gobiernos regionales y locales (Azpur, 2011). El procedimiento para la promulgación del reglamento y la estrategia es cuestionable, porque su elaboración se llevó a cabo sin establecer mecanismos de concertación con los niveles subnacionales de gobierno, contrariando lo dispuesto en la “Estrategia de Zonificación Ecológica y Económica”, que señala que es obligatorio para todo el sector público. El segundo plan evidencia “que no había un acercamiento y complementariedad entre los procesos, por lo tanto, no había ninguna retroalimentación” (R.M. N° 139-2011; MINAM, 2010:19), sumado al problema económico derivado del alto costo de los procesos. Para Azpur (2011), el hecho de que la estrategia se aprobara en las semanas previas al cambio de gobierno, indica que no estaba entre las prioridades de la legislatura saliente promover un debate sobre la ZEE y el OT.

### **7.3.6.- Período de la fallida “Gran transformación y la hoja de ruta” (2011-2016).**

El mensaje central de la campaña electoral de Ollanta Humala Tasso fue “*la gran transformación*”, que derivaba de la propuesta de reformas desde la izquierda, movilizándolo a un electorado anti minería dado el ofrecimiento de priorizar y promover el proceso del OT en todo el país, incluso su lema de campaña electoral consignaba “*agua si, mina no*”. Sin embargo, cuando esta idea no interesó como política a los empresarios e inversionistas en el país, la llamada “*hoja de ruta*” fue modificada rápidamente, quedando sólo como discurso mediático de campaña, y una vez asumido el

cargo, las políticas de Humala dieron un radical giro hacia el liberalismo.

Al inicio de su gobierno se planteó el “Tercer plan Operativo Bianual para la Zonificación Ecológica y Económica y Ordenamiento Territorial 2011-2013” (R.M. N° 139-MINAM, 2011). El consultor que realizó este plan operativo destacaba los diversos y diferenciados avances en términos de consistencia y continuidad de los procesos, no obstante, también advertía que muchos proyectos se desarrollaban de forma lenta y que en algunos casos se encontraban paralizados, agregando que no había articulación entre las iniciativas planificadoras a nivel regional, local y comunal. Como solución planteaba el monitoreo participativo en función de indicadores y compromisos medibles, la asesoría y el acompañamiento permanente y la superación de la brecha de desarticulación entre regiones y gobiernos locales. Esta situación no se tomó en cuenta en su debida oportunidad y las falencias señaladas permanecieron como errores característicos del proceso. El tercer plan bianual (R.M. N° 139-2011-MINAM) amplió su perspectiva sugiriendo que “debe desarrollarse en el marco de las políticas establecidas a nivel nacional, es decir, que además de la normativa ya señalada, se plantea tener en cuenta a las normas vigentes como la Ley N° 28522 o Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 054-2005-PCM; Lineamientos de Política para el Desarrollo Agrario y la Vida Rural, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2006-AG; Directiva relacionada al Estudio de Diagnóstico y Zonificación-EDZ Directiva N° 001-2003-PCM/DNTDT, aprobado por la Resolución Ministerial N° 100- 2003-PCM” (R.M. N° 139-2011; MINAM, 2010:13). La proyección era realizar la formulación de la ZEE y acabar el proceso a nivel macro en 8 regiones, a nivel meso en 13 regiones y 12 provincias, y nivel micro en 1 región y 3 provincias. Para elaborar este plan bianual el MINAM recogió información de todas las regiones en base a los logros alcanzados y las dificultades en el proceso. Regiones como Huánuco, Arequipa, Madre de Dios y La Libertad no reportaron ni dificultades ni logros, en cambio otras regiones exhibieron algunos logros relacionados en su mayoría con la formulación de la ZEE. De los informes regionales enviados al MINAM se desprende que los logros destacados por la mayoría de las regiones fueron la participación ciudadana, valorada en Amazonas, Apurímac y Cajamarca; la conformación de las comisiones técnicas y de equipos de profesionales, destacaba en Junín, Huancavelica, Moquegua, Piura, Puno, Pasco y Tacna. Cajamarca construyó un



geo portal para la información cartográfica, mientras que Callao culminó su proceso de zonificación a escala micro y se planteó implementar el POT. Lima dio cuenta como logro el acompañamiento a los gobiernos locales, Loreto la aprobación de la mesozonificación en los gobiernos locales; Madre de Dios la elaboración de perfiles para sus niveles administrativos inferiores, al igual que San Martín, que hizo uso de la ZEE en los criterios de priorización de proyectos en el marco de los presupuestos participativos. Ucayali y San Martín expusieron una estrategia comunicacional que acompañaba el proceso y la firma de los convenios; y Tumbes destacó la articulación más estrecha del MINAM con el nivel local. El problema está, en que lo expuesto en los informes era información alejada de la realidad, en la práctica no se habían logrado avances, evidenciando que hasta la fecha sólo hay documentos de ZEE aprobados y que no ha funcionado el sistema de monitoreo y participación propuesto por el MINAM.

Cuando Humala asumió el gobierno, los colectivos y autoridades regionales que apoyaron su campaña empezaron a presionar por el cumplimiento de sus promesas electorales. Una de sus primeras acciones fue aprobar el “Proceso de Macro Zonificación Económica Ecológica del Departamento de Cajamarca”, a efectos de iniciar su POT (R.VM. N° 005-2011-VMDERN-MINAM). La ZEE de Cajamarca se convirtió en el único caso aprobado a través de una resolución ViceMinisterial por el nuevo ministro del ambiente, Ricardo Guisecke. Esta decisión activó un conflicto socio-ambiental entre el Gobierno Regional de Cajamarca y el Consorcio Minero Yanacocha, debido a la ampliación de las operaciones hacia las lagunas de Conga. El conflicto puso en evidencia dos escenarios, por una parte, un gobierno regional empoderado que apelaba a su ZEE aprobada como instrumento de carácter legal para declarar las zonas en conflicto como zonas ecológicas e intangibles, por otra, el papel desempeñado por Guisecke, que elaboró un informe recomendando algunas cuestiones al EIA de Conga que no permitía la apertura de la zona para una actividad extractiva. Ante el conflicto, otras instituciones del Estado como el Ministerio de Energía y Minas contradijeron el EIA y empezaron a realizar estrategias para minimizar los alcances de la ZEE y un futuro POT, y en respuesta, MINAM cambió las reglas del juego en un proceso que ya tenía una década de avances. Los cambios ocurrieron por temores del empresariado que presionó al Estado, dado que el resultado de la aprobación de nuevos documentos de ZEE podían afectar intereses económicos y optaron por alargar el proceso para evitar nuevos conflictos, en este contexto se aprobó una nueva “Guía

Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial” (R.M. N° 135-2013-MINAM). Este documento centralizó aún más el proceso, a partir de ese momento las decisiones y competencias sobre el territorio de todo el país tenían que contar con la aprobación final del MINAM, provocando una enorme burocracia con el aumento de ítems y grandes imprecisiones en el fondo y la forma. Chiarella y Yakabi (2016) sostienen que el MINAM elaboró la guía en forma unilateral, sin tomar en cuenta las dificultades del proceso y sin reflexión ni discusión con los equipos de ZEE-OT de los gobiernos regionales y locales, quienes eran los encargados de su implementación. El MINAM también propuso cambiar el reglamento de la ZEE (D.S. N° 087-PCM, 2004) en un nuevo documento aprobado por el R.M. N° 135-MINAM (2013), lo que produjo un retroceso porque la ZEE fue considerado un instrumento anti minero, en consecuencia, opositor al desarrollo y al bienestar de los peruanos. Con esta medida, el gobierno central promovió decisiones en donde la legislación estaba en función de las empresas mineras sin considerar la normativa de ZEE y POT, y a través del ministro del ambiente, Brack, en una reacción inconstitucional, el Estado desconoció la ZEE de Cajamarca y canceló la posibilidad de que el gobierno regional pudiera decidir sobre el uso del suelo en las cabeceras de cuenca (Preciado et al., 2015).

Al año siguiente, se aprobó la “Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país” (Ley N° 30230, 2014). Esta ley claramente reducía el accionar del MINAM en torno al proceso de ZEE-OT, aunque el MINAM y su Ministro de entonces negaron enfáticamente, arguyendo que “la inexistencia de modificación expresa de la competencia en OT del Ministerio del Ambiente que señale explícitamente y por norma de rango de ley que dicha competencia le corresponde a otro sector y no al MINAM, lo que no ha ocurrido al día de hoy. La Ley N° 30230 en cuyo artículo 22 se señala que la Política de OT debe dictarse por DS y contar con refrendo de PCM, lo cual es congruente con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que señala que toda Política Nacional debe contar con el voto aprobatorio de Consejo de Ministros no implica ninguna modificación de la competencia del MINAM sobre la materia, sino tan solo la incorporación de un requisito formal a la Política” (MINAM, 2016:36). Sin embargo, pese a la miopía de su defensor, la realidad evidenció no solo pérdidas en su acción ministerial, sino en su competencia misma, como consecuencia de ello, desde

hace tres años a la fecha no se conocen más actividades desde MINAM relacionadas al ZEE-OT. Estos cambios, han arrojado al vacío todo lo avanzado en materia de ZEE-OT, pese al argumento contrario del ex ministro Pulgar Vidal que aducía que “la mencionada definición se encuentra en concordancia con el literal c) del Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; así como, con el concepto de Ordenamiento Territorial (OT) establecido en Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial (OT), aprobados por Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM” (MINAM, 2016:46); los argumentos del exfuncionario carecían de importancia, objetivamente no eran sólidos para defender las políticas que él mismo había empeorado y entorpecido agregando normas que no aportaron al proceso y que los reconoció como logros.

Las disposiciones internas que regulan las “Comisiones Técnicas de Zonificación Ecológica y Económica en el Ámbito Regional o Local” (R.S. N° 056-MINAM, 2015), tienen como objetivo principal aprobar las resoluciones sin burocratizar el proceso de zonificación, sin embargo, el proceso se ha ido encaminado en “detrimento del gobierno regional, instancia llamada a dinamizar un sistema regional de participación en los procesos de ZEE. La complejidad de algunas nuevas funciones puede facilitar el peso del MINAM en las dinámicas regionales” (Azpur, 2011:43). La competencia de la zonificación no se otorga en forma expresa a los gobiernos regionales, sí la del OT, y como se entiende que la ZEE es la base para los procesos de OT, entonces las regiones tienen la obligación de diseñar y utilizar el instrumento. “Es llamativo el uso que se hace en el documento del concepto de estrategia de participación para debilitar el rol de los gobiernos regionales y locales. Bajo la pretensión de fortalecer las capacidades de las autoridades nacionales, regionales y locales en los procesos de Zonificación Ecológica y Económica”, se entrega al MINAM la responsabilidad de conducir un programa nacional de capacitación en coordinación” (Azpur, 2011:20).

Las disposiciones respecto a la “Comisión Técnica de Instrumentos Técnicos Sustentatorios del Ordenamiento Territorial” (R.M. N° 087-2015-MINAM) es una norma complementaria que confunde y demora aún más el proceso con una impresionante carga de obstáculos. Esta Resolución posee varios artículos relacionados con los instrumentos técnicos sustentatorios del OT, las funciones de la comisión técnica, su conformación, la designación de representantes, los grupos de trabajo, la

opinión técnica, su adecuación y publicación. Esta resolución tiene carácter imperativo, para que los gobiernos regionales o los actores sociales de una región dependan de un organismo que no tiene ninguna decisión estratégica de alto nivel y tampoco posee institucionalidad fortalecida, si, ni siquiera puede velar por sus propias competencias, como podía erigirse como una institución articuladora de un proceso complejo y transversal como es el ZEE-POT

Los lineamientos para el “Manejo Integrado de las Zonas Marino-costeras” (R.M. N°189-MINAM, 2015), no se refieren específicamente a la zonificación, sino a las zonas costeras como objeto de protección ecológica. El reglamento define que “la zona costera o zona marino costera es el espacio geomorfológico a uno y otro lado de la orilla del mar en el que se produce la interacción entre la parte marina y la parte terrestre a través de los sistemas ecológicos y de recursos complejos formados por componentes bióticos y abióticos que coexisten e interactúan con las comunidades humanas y las actividades socioeconómicas pertinentes”. Con base en el mismo documento en la “costa peruana se extienden 53 valles que se articulan con la zona costera, trasladando los impactos de las zonas agrícolas y centro poblados. Estos valles configuran cuencas atmosféricas que, además de trasladar residuos y vertimientos, influyen en la difusión de las emisiones”.

### **7.3.7.- Período del “gabinete de lujo” y “lucha contra la corrupción” (2016-2021)**

En el gobierno de Kuczynski las políticas de zonificación y OT se estancaron y luego de su renuncia, al asumir el mando el Primer Vicepresidente Martín Vizcarra, no se ha visto ninguna acción en esta materia, sin que se hayan producido más normas o estado de avances de las ZEE en proceso, en los últimos dos años.

Sólo podemos mencionar que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento aprobó “Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible”, en un intento de articulación con estudios relacionados a su política. El artículo 23° indica que “La Zonificación Ecológica y Económica - ZEE, entre otros estudios, contribuye a la formulación del PAT, no siendo un requisito indispensable para su aprobación, en concordancia con el artículo 22 de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país” (D.S. N° 022-2016-V). Esta

intencionalidad es plausible, sin embargo, es parte de la retórica recurrente que se maneja en el Estado peruano. Asimismo, el “Reglamento de Organización de Funciones del MINAM” (D.S. N° 02-MINAM, 2017) derogó el reglamento anterior sobre la materia (D.S. N° 007-2008-MINAM). Esto indica que el Ministerio se divide en una serie de Viceministerios y que, en el correspondiente a Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales, se encuentra la “Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental”. En su informe de gestión, (MINAM, 2016:35), el Ministerio justificaba que tanto el Ordenamiento Territorial Nacional, como el Ordenamiento Territorial Ambiental existían antes de la creación del MINAM y se “opta expresamente por otorgarle a la autoridad ambiental la función del OT Nacional, sin excepciones”. Sin embargo, las dos vertientes se desarrollan indiferentemente, retornando a los tiempos del gobierno de Toledo, un retroceso de más de una década.

#### **7.4.- Características de la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE).**

##### **7.4.1.- Tipos de zonificación en el Perú.**

En Perú la zonificación es un concepto amplio y polisémico. Como se observa en el cuadro N° 25, existen diferentes tipos de zonificación que se aplican en diversos ámbitos y sectores. MINAM no ha sido capaz de sistematizar adecuadamente las tipologías de zonificación utilizadas en las diversas políticas públicas del Perú, lo que ha conllevado a la confusión. Del conjunto de usos de la zonificación en el país, el más conocido es la Zonificación Ecológica y Económicas (ZEE), porque a nivel gubernamental ha habido un mayor despliegue orientado a la búsqueda de su implementación. En el Perú, la ZEE está relacionada con el OT y recurrentemente se confunde con otro tipo de zonificaciones existentes: urbana, ecológica, forestal, territorial, costera, económica y sísmica, entre otras.

La zonificación se ha empleado en el proceso de planificación y en la gestión de la ciudad, como un modelo normativo que da sustento a los planes de desarrollo urbano. Entre los planes directores urbanos desarrollados en la década de 1970, destacan la “Zonificación General de Lima Metropolitana” (D.S. N° 033-77-VC), el “Estudio de Zonificación de Cieneguilla” (D.S. N° 060-78-VC”, el “Reajuste de la Zonificación de Lima Metropolitana” (R.S. N° 045-79-VC-5500) y la “Actualización del Estudio de Zonificación del Valle del Rímac” (D.S. N° 039-79-VC). Otro campo de estudio de la zonificación fue a nivel físico y estuvo a cargo de la Oficina Nacional de Evaluación de

Recursos Naturales (ONERN), que formuló el mapa de capacidad de uso mayor de la tierra en la década de 1970. En 1981 se realizó la zonificación para identificar áreas de desarrollo agropecuario y forestal, que incluía la protección de ellas. El mapa ecológico se elaboró en 1976, utilizando el sistema de Holdridge y que zonificaba el territorio peruano en función de factores como el clima y la vegetación, identificando 84 zonas de vida y 17 formaciones transicionales. El mapa geológico fue elaborado por el INGEMMET en 1994, zonificando el territorio nacional en función de las características geológicas del territorio. En el año 1996, el INRENA elaboró un mapa forestal que zonificaba sobre la base de parámetros directamente relacionados con la vegetación, tales como la fisonomía, la composición florística, la condición de humedad del suelo (expresión del clima) y la fisiografía del terreno. El mapa de pobreza elaborado por el FONCODES en el año 1995, zonificó el territorio utilizando indicadores socioeconómicos como: tasa de mortalidad infantil, desnutrición crónica, analfabetismo, inasistencia escolar, trabajo infantil, hacinamiento y falta de servicios básicos en las viviendas. La nueva metodología de la ZEE aplicada a la zonificación de la Amazonía incluía variables físicas, biológicas y socioeconómicas, en el marco de una concepción holística y sistémicas de la realidad. En la reunión de los países del Tratado de Cooperación Amazónica realizada en Manaus en abril de 1994 (TCA-BID, 1998), se definió la ZEE como un instrumento de OT, de carácter dinámico, que permitiría que en una región se realizase un arreglo espacial de unidades relativamente uniformes, caracterizadas en base a factores físicos, bióticos y socioeconómicos, y evaluadas en relación a su uso potencial sostenido o su tolerancia a las intervenciones del hombre. Esta evaluación se realizaría a través del trabajo de equipos multidisciplinarios. A continuación, en el cuadro N° 25 se identifican los tipos de zonificación, características y las normas en la que están contenidas.

**Cuadro 25. Tipos de zonificación en el Perú**

<b>Zonificación</b>	<b>Características</b>
Zonificación Urbana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Es la parte del conjunto regulador en el que se muestran los diferentes usos asignados al suelo urbano. La parte escrita, normativa y legal, la constituye el respectivo reglamento de zonificación”.</li> <li>• “Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, el urbanismo y el acondicionamiento territorial” (CPP, 1993, art. 145°, núm. 6.).</li> <li>• “Reglamento del Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano” (D.S. N°027-2003-VIVIENDA).</li> <li>• “Ley Orgánica de Municipalidades” (Ley N°27972- 2003).</li> <li>• “Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible” (D.S. N°022-2016-VIVIENDA).</li> </ul>

Zonificación Agroecológica	• Es aquella que considera criterios ecológicos y agro-productivos (IIAP, 2016).
Zonas de Frontera	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva” (Ley N°22175, 1978)</li> <li>• “Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas” (Ley N°26505, 1995).</li> <li>• “Ley Marco para el Fomento de la Inversión Privada” (D.L. N°757, 1997).</li> <li>• “Ley de Promoción y Desarrollo de la Acuicultura y su Reglamento” (Ley N°27460, 2001).</li> </ul>
Zonas con Potencial Agropecuario	• “Reglamento para la Ejecución de Levantamiento de Suelos” (D.S. N°033-85-AG, 1985).
Zonas Afectadas	• “Ley General de Salud y su Reglamento” (Ley N°26842, 1997).
Zonificación Ambiental	• Conservacionista. Estipulada en el numeral e del Artículo 152° sobre arbitraje y conciliación, de la “Ley General del Ambiente” (Ley N°28611-2005): “Conflictos entre usuarios con derechos superpuestos e incompatibles sobre espacios o recursos sujetos a ordenamiento o zonificación ambiental”
Zonificación Industrial	• La zonificación de áreas para la instalación de industrias, se crearon los parques industriales en las ciudades importantes de la costa. Formaba parte del esquema urbano con determinación de características particulares y compatibilizando con la gestión ambiental.
Zonificación Forestal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley N°26834, art. 23°, 1997): “Se definen siete zonas: Zona de Protección Estricta (PE), Zona Silvestre (S), Zona de Uso Turístico y Recreativo (TR), Zona de Aprovechamiento Directo (AD), Zona de Uso Especial (UE), Zona de Recuperación (REC), Zona Histórico-Cultural (HC). Cada ANP debía ser zonificada de acuerdo a sus requerimientos y objetivos, e independientemente de la categoría asignada, podía tener zonas de protección estricta y de acceso limitado”.</li> <li>• “Ley Orgánica sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica” (Ley N°26839, 1997).</li> <li>• “Ley Forestal y de Fauna Silvestre” (Ley N°27308, art. 9°, núm. 9.1., 2000): “Es la clasificación de las áreas forestales del país que se realiza en base a la Zonificación Ecológica-Económica y de acuerdo a su aptitud natural”.</li> <li>• “La ZF es el proceso obligatorio, técnico y participativo por el cual se delimitan las tierras forestales. Los resultados definen ñas alternativas de uso del recurso forestal y de fauna silvestre, y son de aplicación obligatoria. LA ZF es la base técnica vinculante sobre la cual se determinan las diferentes unidades de ordenamiento forestal establecidas en la Ley” (Ley N°29763, 2015).</li> <li>• “Reglamento para la Gestión Forestal” (D.S. N°018-2015-MINAGRI).</li> <li>• “Guía Metodológica de Zonificación Forestal” (R.D.E. N°168-2016-SERFOR-DE).</li> <li>• “Protocolo de Presentación y Revisión del Expediente Técnico de Zonificación Forestal” (R.D.E. N°268-2018-MINAGRI-SERFOR-DE).</li> </ul>
Zonas de Reserva Turística y Desarrollo Turístico	• “Ley para el Desarrollo de la Actividad Turística” (Ley N°26961,1998).
Zonificación Ecológica y Económica	• “La ZEE es el instrumento base para elaborar el ordenamiento territorial, dado que es una herramienta de información que facilita la negociación entre la ciudadanía, la sociedad civil y los gobernantes. Asimismo, permite identificar sectores o zonas físicas con carácter homogéneo para la priorización de la inversión, facilitando así la toma de decisiones y la solución de potenciales conflictos” “Reglamento de ZEE” (D.S. N°087-2004-PCM).
Zonificación Integral de Riesgos	• En la legislación peruana, la ZIR es la elaboración de guías sobre OT, la capacitación al equipo técnico, la realización de pasantías y el análisis del marco legal.
Zonificación	• “Ley de Control y Vigilancia de las Actividades Marítimas Fluviales y Lacustres

Costera	<ul style="list-style-type: none"> <li>y Reglamento” (Ley N°26620, 1996).</li> <li>• “Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Zonas Costeras y de Montaña) (Ley N°28245, 2004).</li> <li>• La “Política Nacional del Ambiente”, señala los “Lineamientos de la Política de los Ecosistemas Marino Costeros para Fortalecer la Gestión” (D.S. N°012-2009-MINAM).</li> <li>• Los “Lineamientos de la Política de Ordenamiento Territorial (OT)”, indica en su punto 1.3 “Implementar el Ordenamiento Territorial (OT) y la Gestión Integral de las Cuencas Hidrográficas y Zonas Marino Costeras” (R.M. N°026-2010-MINAM).</li> <li>• “Lineamientos para el Manejo Integrado de las Zonas Marino Costeras” (R.M. N°189-2015-MINAM.). Esta norma fue emitida con el objetivo de fortalecer la gestión integrada de las zonas marino costeras y promover mecanismos que faciliten la inserción de la gestión integrada de la zona marina costera en la agenda pública de los gobiernos subnacionales.</li> </ul>
Zonificación de Tratamiento Especial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se refiere a áreas de carácter particular que requieren de un tratamiento especial, como: comunidades indígenas en aislamiento, zonas arqueológicas, áreas histórico-culturales, áreas etno-ecológicas y áreas geopolíticas.</li> </ul>
Zonificación Productiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ha utilizado la zonificación para determinar la aptitud del territorio para la producción, definiéndolo como: agropecuario, forestal, pesquero, acuícola, minero, turístico y energético.</li> </ul>
Zonificación de Peligro Geológico y Eventos de Peligros Naturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “A partir del análisis e identificación de los peligros, es factible definir o delimitar áreas de mayor o menor incidencia mediante el uso de tecnologías como la percepción remota (uso y manejo de imágenes de satélite), el sistema de posicionamiento global (GPS), los sistemas de información geográfica (SIG) y los manejadores de base de datos. La consideración de todos estos elementos permite establecer una zonificación de los peligros con miras a una adecuada planificación del territorio” (Lange y Romero, 2008:90)</li> </ul>
Zonificación Sísmica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres” (D.S. N°001-A-2004-DE/SG.): “División y clasificación en áreas de la superficie terrestre de acuerdo a sus vulnerabilidades frente a un movimiento sísmico actual o potencial, de una región, un país”.</li> </ul>
Zonificación Participativa Comunal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es una metodología para generar, en comunidades locales, información sobre el territorio, conocerlo mejor y así concertar los modos de utilizar sus recursos naturales de manera sostenible, conservando el ambiente. La Zonificación Participativa Comunitaria se enmarca en cuatro principios que guían las fases del proceso:             <ol style="list-style-type: none"> <li>La autogestión y fortalecimiento de capacidades, a partir de generar herramientas de gestión del territorio basadas en los conocimientos y capacidades locales.</li> <li>La participación activa de los actores locales.</li> <li>La concertación de intereses y necesidades de los actores locales.</li> <li>La continuidad progresiva que implica el continuo monitoreo, evaluación y ajuste de los resultados del proceso, de acuerdo con los resultados que se van obteniendo en la práctica (CIMA, 2008):</li> </ol> </li> </ul>
Diagnóstico y Zonificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Ley de Demarcación y Organización Territorial” (Ley N°27795, 2009): “Son estudios territoriales de evaluación y análisis de las interacciones físicas, culturales y económicas, las cuales transforman, estructuran y finalmente organizan la dimensión espacial y/o geográfica de las circunscripciones político-administrativas. Estos estudios forman parte de los instrumentos técnicos normativos”</li> <li>• “Prorrogan el plazo de vigencia de estudios de Diagnóstico y Zonificación de aquellas provincias cuyos expedientes únicos de saneamiento y organización territorial aún no han sido presentados a la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial” (R.M. N°249-2018-PCM).</li> </ul>



Zonificación Sectorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Los estudios de zonificación sectorial estarán orientados por la Zonificación Ecológica y Económica-ZEE nacional aprobada. En caso no se cuente con una ZEE nacional aprobada, los estudios nacionales sectoriales antes de ser aprobados por el sector correspondiente deberán tener la opinión favorable del CONAM (hoy MINAM); los estudios sectoriales regionales deberán tener opinión favorable del Gobierno Regional cuando se trate de sus respectivos ámbitos”. “Reglamento de la ZEE” (D.S. N°087-2004-PCM, art. 5°).</li> </ul>
Zonificación Territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Ley Forestal y de Fauna Silvestre” (Ley N°27308, 2000, art.9, núm. 9.2-93). Se utiliza este concepto en los artículos 23° para efectos de conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, y el artículo 24° se refiere “La ZEE deberá tomar en cuenta, entre otras, las prioridades de conservación identificadas en la ENDB, el Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas, la zonificación territorial de las áreas forestales del país aprobada por el INRENA, conciliando los intereses de conservación del patrimonio natural y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales”. “Reglamento de la Ley N°26839” (D.S. N°068-PCM, 2001).</li> </ul>
Zona Geográfica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “La extensión y delimitación del área inicial de Contrato se determinará en cada Contrato en función al potencial hidrocarburífero, zona geográfica, programa de trabajo mínimo garantizado y área en que efectivamente se realizarán las actividades de exploración o explotación de Hidrocarburos o ambas actividades”. “Ley Orgánica que Norma las Actividades de Hidrocarburos” (Ley N°26221, 1993, art. 20°).</li> </ul>
Zona Afectada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Los gobiernos regionales, en coordinación con el Consejo Nacional del Ambiente - CONAM, a través de las Comisiones Ambientales Regionales - CAR Y los gobiernos locales de las áreas afectadas, están encargados de diseñar y ejecutar las políticas y estrategias necesarias para enfrentar la emergencia ambiental, con la participación económica y técnica del agente contaminante, a cuyo fin efectúan, prioritariamente, las siguientes acciones”; “Coordinar los cambios necesarios en la zonificación, desplazamiento, planificación e infraestructura en la comunidad afectada que son necesarios para enfrentar la emergencia de salud”. “Ley que Regula la Declaratoria de Emergencia Ambiental” (Ley N°28804, art. 4°, punto f, 2006).</li> </ul>
Zonas de Atención Prioritarias	
Zonas Aledañas	
Zonas Declaradas en Emergencia	
Zona de Pesca, Litoral y Operación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Ley General de Pesca” (Ley N°25977, 1992)</li> </ul>
Zonas Alejadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Los titulares de actividad minera están obligados a proporcionar a sus trabajadores que laboren en zonas alejadas de las poblaciones y a los familiares de éstos. Se considera zona alejada aquella que se encuentre a más de treinta kilómetros de distancia o más de sesenta minutos de recorrido en vehículo a velocidad normal o segura de la población más próxima”. “Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería” (D.S N°014-92-EM-TUO, art. 206°, 1992).</li> </ul>
Zonas Arqueológicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Zonas Arqueológicas Monumentales. Son los conjuntos arqueológicos cuya magnitud los hace susceptibles de trato especial en lo que a investigación se refiere, pues su fisonomía debe conservarse por las siguientes razones: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Poseer valor urbanístico de conjunto.</li> <li>2. Poseer valor documental, histórico - artístico, y/o un carácter singular.</li> <li>3. Contener monumentos y/o ambientes urbano – monumentales”</li> </ol> </li> <li>• “Zonas de Reserva Arqueológica. Son aquellos lugares que por haber sido investigados intensivamente deben reservarse para el futuro, en tanto se desarrollen nuevas técnicas de investigación. Los investigadores deben sugerir áreas de reserva en los monumentos trabajados. Esta sugerencia se realizará ante el Instituto Nacional de Cultura para su aprobación, previa opinión favorable de la Comisión Nacional Técnica de Arqueología” “Reglamento de Investigaciones Arqueológicas” (R.S. N°004-2000-ED).</li> <li>• “El INC aprobará la reglamentación específica de los Ambientes Urbano Monumentales, Zonas Monumentales o Centros Históricos, acorde a las características de valor de los inmuebles y componentes urbanísticos propios del lugar, protegiendo el entorno o área paisajista mediante la delimitación de área</li> </ul>
Zonas de Reserva Arqueológica	
Zonas Monumentales	

	de máxima protección, área de entorno y/o área de protección paisajística, según corresponda”. “Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación” (Ley N°28296, art. 34°, 2006); “Reglamento de la ley General del Patrimonio Cultural de la Nación” (D.S. N°011-2006-ED.)
Zonificación de Cultivos.	• Determinación de los cultivos que deben establecerse en determinadas áreas. “Ley General de Aguas y su Reglamento” (D.L. N°17752, 1992)

Fuente: elaboración propia.

El cuadro precedente evidencia que el uso del concepto zonificación es indistinto y sectorial, por esa misma naturaleza no se conectan entre sí. Destacan las zonificaciones forestal, ecológica, económica, territorial, urbana, de cultivos, sísmica y monumental, entre otras. Dada la dispersión y polisemia del concepto, la confusión con la política de ZEE encaminada al OT es aún mayor.

#### 7.4.2.- Naturaleza de la ZEE.

La concepción original de la ZEE propuesta por la FAO, obedece a determinadas metodologías y objetivos basados en la “evaluación de potencialidades y limitaciones”. Los conceptos de la FAO se deben entender desde el enfoque del “desarrollo rural y la seguridad alimentaria” aplicados en las diferentes experiencias de planificación y ordenamiento territorial en ámbitos locales y microcuencas, las que generan información valiosa para la “toma de decisiones para el mejor aprovechamiento de las potencialidades de la tierra” (FAO, 2005:v). Bajo este enfoque, se asumió que las áreas geográficas poseen determinadas “potencialidades” y están definidas por diversos factores, entre los cuales destacan los geoeconómicos determinados por “la ubicación de la zona, el tamaño, la dotación de factores de producción e infraestructuras, su clima, los recursos naturales, la calidad de vida y el estado de su medio ambiente o la economía de las ciudades que allí se encuentran, ‘incubadoras’ de empresas, zonas industriales u otras redes de negocios que reducen los costos de las transacciones” (Pemán y Brau, 2006:26). Al mismo tiempo, se destaca el potencial territorial intrínsecamente relacionado con estrategias de desarrollo endógeno y local como respuesta a los factores exógenos en un escenario de globalización. En el plano de los factores sociales y culturales también se pueden considerar como potencialidades de los territorios a “las tradiciones, formas de pensar y reglas informales que permiten a los agentes económicos trabajar juntos bajo condiciones de incertidumbre, solidaridad y asistencia mutua. El concepto incluye también una dimensión más cualitativa relacionada con la interacción de las instituciones, normas, prácticas y agentes como los productores, investigadores y responsables políticos que hacen posible un marco para la creatividad e

innovación” (Pemán y Brau, 2006:26). La “flexibilidad” y el “dinamismo”, aportes iniciales de la FAO, fueron considerados “elementos clave para que el proceso sea ajustable a los cambios políticos, sociales, económicos, productivos y ambientales” (FAO, 2005, 2014:5-6).

Esta forma de entender el proceso se tomó en el contexto peruano y se replicó como la naturaleza de la ZEE, definiéndola como 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. Una vez aprobada la ZEE se convierte en un instrumento técnico y guía del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales” (D.S. N° 087-PCM, 2004). Es dinámico, porque es un proceso que se adecua a los cambios del entorno y del contexto, y como instrumento responde en función de los requerimientos. No obstante, las revisiones de la formulación de las zonificaciones evidencian numerosas contradicciones, porque se ha convertido en un proceso inmóvil, atrapado en un espacio temporal bajo esquemas burocráticos insalvables, mientras la sociedad, el medio ambiente y el territorio experimentan cambios dinámicos e inevitables. Lo flexible, se entiende como la capacidad de adaptarse a la diversidad de regiones que conforman el país, ya sean de carácter natural, cultural y económico. Sin embargo, en el caso peruano el proceso no muestra flexibilidad, porque aplica una serie de reglamentos que intentan homogeneizar la información a pesar de las diferencias. La misma concepción de la ZEE contradice esta flexibilidad, su aplicación en la Amazonía estuvo basada en la experiencia brasileña, que también está a prueba y sigue experimentando metodologías sin lograr validar su utilidad. El Estado más bien se ha aprovechado de esta supuesta flexibilidad en la naturaleza de la ZEE como excusa para cambiar el rumbo de los objetivos de acuerdo a la conveniencia de los gobiernos de turno. Por ejemplo, la ZEE ha pasado de ser ‘obligatoria’ a ‘orientadora’, restando su capacidad vinculante para la gestión territorial y sitúa sólo como un instrumento indicativo. Este tipo de cambios no favorece ni asegura su aplicación, si las instituciones peruanas formales e informales tienden al incumplimiento de las normas, en los distintos niveles de gobierno se desobedecen sistemáticamente a sus propias regulaciones al momento de ejercer la gestión administrativa pública. Con los cambios la ZEE se convierte en un documento sujeto al interés de los políticos regionales y locales, que no lo conocen o no tienen interés en implementarlo y apostar por la gestión

del territorio, donde tienen intereses particulares basadas en las actividades de explotación de recursos. En este complejo escenario, el instrumento no es guía del uso sostenible de los recursos ni gestor del desarrollo.

Para la intervención y gestión del territorio, la ZEE sugiere el empleo de los criterios “físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales” que podrían parecer novedosos y suponer integralidad, sin embargo, no son ni lo uno ni lo otro. La información contenida en la mayoría de los documentos de ZEE revisados es complementaria, cuando debería ser un medio para mejorar la toma de decisiones. En consecuencia, los trece documentos ZEE no son planes ni diagnósticos, sino un inventario de zonas con determinadas características, potencialidades y debilidades (dudosas). Un documento con información que se pueda utilizar en diferentes acciones públicas y privadas no es un plan de usos del suelo, que pueda aportar al nivel que indican los objetivos iniciales de su formulación. Los problemas se originan desde la base, debido a la carencia en el Perú de una política de planificación territorial que caracterice el acercamiento del Estado al uso del suelo. “La potencialidad de las distintas zonas del país y de las regiones que busca recoger la Zonificación Ecológica y Económica requiere de un Estado que tenga como política la búsqueda de la maximización de las potencialidades de los espacios. Dicha búsqueda debe ser un lineamiento permanente a lo largo del tiempo y no depender de la decisión particular de un determinado gobierno de turno. Lamentablemente este no es el caso en el país. El uso del suelo siempre ha sido materia de un manejo político circunstancial” (Sotomayor, 2017:17). Un plan de usos podría asegurar la protección de espacios geográficos por sus características particulares en función de sus valores territoriales o ecológicos y también, podría servir como información para desarrollar proyectos de infraestructura pública permitiendo un mejor manejo de sus impactos, riesgos y otros factores, al conocerse las características de los territorios.

#### **7.4.3.- Finalidad de la ZEE.**

La finalidad está expresamente relacionada a las decisiones políticas, por lo que está sujeta a la voluntad de los individuos que representan a la autoridad. El reglamento de la ZEE señala que su finalidad es “orientar la toma de decisiones sobre los mejores usos del territorio, considerando las necesidades de la población que la habita y en armonía con el ambiente” (D.S. N°087-PCM, 2004). El fin que busca la ZEE está en relación

intrínseca con los factores económico, social y ambiental, siendo el factor transversal la política, entendida como el vehículo de la decisión conducente hacia su ejecución.

Del análisis del artículo 2º, se desprende que la ZEE orienta la toma de decisiones o políticas para el mejor uso del territorio (factor económico), considera las necesidades de la población (factor social) y promueve la armonía con el ambiente (factor ambiental). Esta ecuación orienta hacia la relación entre el ser humano y el ambiente en forma armónica sugiriendo que debe ser sostenible. Para el reglamento (D.C.D. N° 010-CONAM-CD, 2006), su finalidad es “orientar los procesos de la ZEE en las circunscripciones de los diferentes ámbitos territoriales (nacional, regional y local)”, todo ello encauzado a la elaboración del documento. Si la formulación de la ZEE es solamente el primer eslabón de un proceso más largo, entonces es incoherente atribuirle una finalidad última al documento resultante, que es un medio y no un fin, como se ha querido demostrar desde el MINAM. La ZEE es un instrumento de supremo valor para la gestión territorial y ambiental, pues, no lo es, por lo menos no se ha demostrado hasta la fecha. Con la aprobación de las ZEE no se ha logrado absolutamente ninguna de las finalidades planteadas en los reglamentos, porque los instrumentos aprobados no se plantean objetivos y tampoco se están utilizando para la toma de decisiones como se ha previsto inicialmente.

#### **7.4.4.- Objetivos de la ZEE.**

Los geógrafos Pujadas y Font (2008) plantean tres preguntas que deberían ser fundamentales en los procesos de OT “¿Qué debe ordenarse? ¿Para qué debe ordenarse? ¿Cómo debe ordenarse?”, que trasladado al planteamiento inicial de la ZEE sería: ¿Qué debe zonificarse? ¿Para qué debe zonificarse? y ¿Cómo debe zonificarse? La primera interrogante está asociada al mosaico de usos del suelo en diferentes ámbitos, mientras que la segunda al objetivo de “mejorar las condiciones de vida de los pobladores, la gestión adecuada de los recursos y el medio ambiente” (Santos y Vilar, 2013:87), siendo el principal objetivo de la ZEE, apoyar el desarrollo económico sin abandonar las cuestiones ambientales “lo que justifica su nombre” (Rodrigues y Lima, 2013). La tercera pregunta tiene que ver con la metodología de trabajo para el logro de los objetivos trazados, que es donde radica la gran debilidad del proceso peruano.

Es necesario aclarar que tanto el Reglamento (D.S. N° 087-2004-PCM) como la Metodología de la ZEE (D.C.D. N° 010-CONAM-CD, 2006) se propusieron alcanzar una serie de objetivos que al mismo tiempo se convirtieron en los lineamientos específicos del proceso. Revisando las ZEE regionales y sus objetivos, podemos observar que no existe ninguna relación entre los resultados expuestos. El primer objetivo de la ZEE es “conciliar los intereses nacionales en la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales”, pero no se establece ninguna especificación para su cumplimiento, sino que al contrario, este objetivo ha sido la excusa para satanizar la zonificación otorgándosele el carácter de extremadamente ecologista, estigma que ha llevado a que los instrumentos aprobados no “concilian la conservación del patrimonio natural ni el aprovechamiento es sostenible”. Los instrumentos peruanos de la ZEE nacieron muertos o si es que tenían algo de vida, terminaron por perecer en el camino, prueba de ello es la contaminación de las aguas en los Andes y la deforestación en la Amazonia como es el caso de Madre de Dios. Pese, que no se puede prescindir de la protección del medio ambiente y la sociedad, se requiere de la “necesaria regulación que controle o impida la acción adversa para la sociedad de sectores interesados que sólo interesa en satisfacer sus particulares objetivos, económicos, culturales o políticos” (Romero, Vásquez y Ordenes, 2003:3).

En el segundo objetivo de la ZEE, ésta se planteaba como un instrumento útil para la “orientación, formulación y aplicación de políticas públicas”, pero no existen casos que apunten en esta dirección en el desarrollo de los planes, de la gestión ambiental o de la búsqueda del bienestar de la población. Como tercer objetivo se proponía ser el sustento técnico de los planes de desarrollo, pero la experiencia ha sido poco fecunda a pesar de las millonarias inversiones en instrumentos que en la práctica no sirven de mucho, ya sea por las características de su elaboración, por su desfase con la realidad, y/o simplemente porque no son vinculantes y dependen de la voluntad política de los que toman las decisiones de alto nivel en el ejecutivo nacional. El cuarto objetivo está relacionado con el “fortalecimiento de las capacidades de las autoridades para conducir la gestión del espacio y de los recursos naturales”, pero cómo se podrían fortalecer las capacidades de los gobiernos subnacionales cuando las decisiones estratégicas relacionadas con el territorio se toman en Lima. A pesar, que los gobiernos regionales estén facultados para dictar normas de gestión territorial, las acciones del gobierno

central están encaminadas en recuperar ciertas funciones que habían transferido a las regiones, en un intento de recentralización de las decisiones en el plano territorial, por lo que el objetivo inicial del instrumento se pierde. El último objetivo es la “contribución a los procesos de concertación entre los diferentes ámbitos sociales sobre la ocupación y uso adecuado del territorio”. La mayoría de los instrumentos de ZEE se han desarrollado bajo la modalidad de consultorías’, con escasa participación de la ciudadanía, cuando el reglamento priorizaba su intervención en todas las etapas. De las demandas de los responsables de la ZEE en las regiones se desprende que se ha generado un clima de discordia o simplemente de apatía respecto del proceso, porque no se han definido adecuadamente las reglas del juego o estas han sido cambiadas debido a los intereses del gobierno. Finalmente, la información técnica que podrían proveer tampoco es tan relevante como parece. Algunas de las referencias que vienen desde la época de la ONERN se han utilizado en los instrumentos, –las de ONERN– fueron trabajadas con otra metodología y tecnología que la actual, proveen de información general de gran importancia para todo tipo de estudios en el territorio, incluidas las actuales ZEE. Puno, Junín, San Martín, Cajamarca, Amazonas, Ayacucho, Piura, Huancavelica, Madre de Dios y Tacna utilizaron los resultados de la ONERN, por lo que las ZEE actuales no tienen grandes avances técnicos a excepción del empleo de la cartografía para ubicar las zonas, aunque igualmente hay dudas respecto a la objetividad y cercanía con la realidad de los resultados de la cartografía utilizada.

#### **7.4.5.- Niveles de estudio.**

El artículo 4<sup>a</sup> del Reglamento de ZEE (D.S. N° 087-PCM, 2004) establece tres niveles o escalas de trabajo de acuerdo a las características y objetivos de los ámbitos administrativos: macrozonificación, mesozonificación y microzonificación, a pesar de sus especificaciones en el papel, en la práctica siguen siendo un aspecto impreciso. Bozzano (2014:201) propone una articulación entre las escalas micro-meso-macro, proceso que comprendería “la organización territorial (escala macro) en sus lógicas y tendencias de ocupación y de apropiación territorial (escala meso), la tarea de articulación teórica y empírica con la micro-escala (los patrones territoriales)”, para profundizar con precisión, a continuación, se aborda cada uno de las escalas empleadas en el proceso.

**Macrozonificación.-** Esta escala se aplica al ámbito nacional, macro regional y regional, y la cartografía aplicable corresponde a una escala de trabajo menor o igual a 1:250.000 (D.S. N° 087-2004-PCM, art.4). La experiencia previa de zonificación en Brasil ha utilizado escalas parecidas, en este país la escala de macrozonificación es cuestionable porque no permite trabajar en espacios urbanos (Steinberger y Bustos, 2000). En el Perú se presentan problemas similares, por lo que, corresponde al MINAM resolver y viabilizar el proceso.

**Mesozonificación.-** Esta escala intermedia se aplica principalmente en ámbitos regionales, cuencas hidrográficas o áreas específicas de interés y la cartografía aplicable que corresponde a una escala de trabajo de 1:100.000 (D.S. N° 087-2004-PCM, art.4). Se utiliza frecuentemente en regiones, macro regiones, cuencas, en las provincias extensas e incluso en distritos con las mismas características. En caso de presentarse algún problema, el gobierno regional es la autoridad competente para resolver.

**Microzonificación.** - Es una escala de mayor precisión y se aplica a planes de manejo en áreas y temas específicos en el ámbito local. Contribuye igualmente al ordenamiento y acondicionamiento del territorio, así como al desarrollo urbano, siendo la cartografía aplicable de una escala de trabajo mayor o igual a 1:25.000 (D.S. N° 087-2004-PCM, art. 4°). Según la norma, en entornos urbanos se puede trabajar en esta escala, sin embargo, en la práctica existe una superposición de la ZEE con la zonificación urbana, sin que tampoco se hayan aclarado las dudas de la relación urbano-rural (Steinberger y Bustos, 2000). Algunos defensores de la metodología de ZEE sugieren que existe complementariedad y no superposición, sin embargo, existe desconexión en este aspecto. Por un lado, la zonificación urbana es de tradición antigua y su práctica obligatoria se basa en las normas y directrices de uso del suelo, en cambio, la ZEE es reciente, planteándose como una herramienta para el desarrollo encaminada a la sostenibilidad. De acuerdo al artículo 29°, le corresponde al gobierno provincial resolver consultas y facilitar documentos para la correcta aplicación de la ZEE, sin embargo, los alcances de este nivel de trabajo no están claramente definidos porque la “microzonificación aprobada como instrumento de uso obligatorio en la planificación territorial choca con las competencias de los gobiernos locales en esta materia pues la microzonificación no determina los usos del suelo. Al no ser vinculante, la micro-ZEE para la determinación del uso del suelo, es solo un instrumento guía, los Gobiernos



locales la usan en forma limitada. Micro-ZEE como insumo para la formulación de planes urbanos. Los Gobiernos locales hacen suya la micro-ZEE; le dan un carácter obligatorio en su planificación territorial; la aprueban mediante una ordenanza” (Grupo Propuesta Ciudadana, 2015:21). Como resultado de este proceso se han aprobado instrumentos a distintas escalas, tal como indica el cuadro N° 26.

Cuadro 26. Niveles o escalas y ámbitos de trabajo en las regiones

Niveles o Escalas	Ámbito Geográfico	Cartografía	ZEE Regionales
Macrozonificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nacional</li> <li>• Macro regional</li> <li>• Regional</li> </ul>	1:250 000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amazonas</li> <li>• San Martín</li> <li>• Madre de Dios</li> <li>• Cusco</li> <li>• Cajamarca</li> </ul>
Mesozonificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regional</li> <li>• Cuenca hidrográfica</li> <li>• Área específica</li> </ul>	1: 100 000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tacna</li> <li>• Ayacucho</li> <li>• Piura</li> <li>• Lambayeque</li> <li>• Huancavelica</li> <li>• Junín</li> <li>• Puno</li> </ul>
Microzonificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Local</li> <li>• Urbana</li> </ul>	1: 25 000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Callao</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de D.S. N° 087-2004-PCM (D.C.D. N° 010-CONAM-CD, 2006)

Los instrumentos de ZEE elaborados por las regiones y aprobados por el Ministerio del Ambiente están trabajados a escalas diferentes entre una región y otra. Del total de 13 regiones que culminaron sus instrumentos, 5 de ellas trabajaron la ZEE a escala macro (Amazonas, San Martín, Madre de Dios, Cusco y Cajamarca), lo que significa que un número importante de instrumentos poseen un exiguo análisis de detalle en cuanto a la profundidad de los estudios (Beraún, 2014). Otro grupo de regiones (Tacna, Ayacucho, Piura, Lambayeque, Huancavelica, Junín y Puno) lo hizo a escala meso y solo una región (Callao) a escala micro, no obstante, existen razonables dudas sobre este último documento. Pero estas no serían las únicas escalas territoriales de trabajo, el mismo reglamento de zonificación deja entrever otros conceptos como desarrollo urbano, relacionado a la zonificación urbana, cuenca hidrográfica y sin contar con mecanismos de articulación. Las metodologías transferidas por el Tratado de Cooperación Amazónica se basan en la bacía o cuenca hidrográfica, los brasileños han desarrollado un formidable estudio en la hidrosfera sobre los procesos que ocurren en las cuencas hidrográficas, considerándola la “unidad central de planificación en la ZEE”, así como como también los efectos de los impactos y cambios sobre ella (TCA, 1998:9). En Perú,

el reglamento hace referencia a la cuenca hidrográfica como un nivel de estudio con una metodología con gran funcionalidad para la gestión del territorio, los “procesos que mayormente definen el carácter del paisaje y las expresiones de las condiciones ambientales están asociados con la presencia de agua y humedad” (TCA 1998:9), pero el problema está, en que las cuencas no coinciden con los límites políticos administrativos del país, lo que dificulta la gestión.

#### **a.-Zonificación urbana.**

La zonificación urbana es la técnica más antigua, sin embargo, el proceso de ZEE sugiere que también se puede utilizar en el proceso de POT. De la forma en que está contemplado en el reglamento podría parecer un desconocimiento normativo o de la propia realidad peruana. ¿Qué sentido tendría utilizar a nivel urbano un instrumento que es solo orientativo, cuando hay otros que tienen carácter vinculante como el acondicionamiento o el plan de desarrollo urbano? Absolutamente ninguno. Aquí nacen los reveses de la ZEE a escala urbana (micro), generando dudas y dificultad para la articulación con los centros urbanos, donde las determinaciones de los usos del suelo están en escala territorial de (1:5 000), que responde mejor a las necesidades y requerimientos por su proximidad a la realidad. En este contexto, el espacio urbano se constituye como el centro privilegiado de los debates epistemológicos, debido a que en las ciudades se concentra la población y los poderes, convirtiéndolas en vehículos importantes para el proceso del ordenamiento y planificación territorial. (Pereira 2011:110-112) propone que esta forma política de gestión del territorio del municipio debe ser redefinida de forma más holística en el sentido de trabajar el territorio como un todo, tanto en su porción rural, como en el área urbana propiamente dicha. Un aspecto a considerar es que la gestión ambiental urbana en el Perú se trata de forma sectorial, cuando la ciudad es el lugar donde confluyen una serie de servicios de estrecha relación con lo ambiental donde es necesario el diálogo entre las instituciones. La gestión en el ámbito urbano del sector Vivienda y Saneamiento permite “cambios en la zonificación y que duplican la capacidad residencial y comercial de ocupación de la ciudad” (Acuña, 2005). El espacio urbano está determinado por el modo de vida urbana, un centro reticulado de vías de comunicación con una intensa interacción de actividades, población e información, y los debates actuales acentúan la integralidad como forma de abordar los problemas de la ciudad, dinamizando la integración de lo urbano con lo rural. En este contexto, la ZEE que es de carácter ambiental también debería tener un

papel activo en la gestión del espacio urbano articulado con el entorno rural, porque el primero es el resultante del mosaico de territorios relacionados con el medio y la ocupación demográfica.

La confusión urbano-rural se arrastra desde el nacimiento de la ZEE y pasa por la escasa relación urbano-rural del instrumento. En la opinión de Steinberger y Bustos (2000:21), no se ha producido un debate técnico-conceptual sobre el significado de lo urbano, por lo que, la confusión se extiende a los cuerpos normativos e instrumentales, situación que se explica por la alegación de las dificultades de elaborar ZEE en áreas antropizadas debido a la fragmentación geográfica inherente al espacio urbano que generaría la indicación de una infinidad de pequeños espacios para varios usos y sus combinaciones, la tradicional separación entre la planificación del espacio urbano, regional y rural; y de los demás es la pseudo oposición entre medio ambiente natural y medio ambiente urbano. La ZEE debería insertarse en los planes urbanísticos generales o especiales con un apropiado control de la actividad económica, donde no prevalezca el interés individual sobre el lucro, sino el colectivo (Teodoro y Da Silva, 2014), en el Perú única experiencia que se conoce hasta la fecha es la de la región Callao, que aprobó una ZEE a nivel micro y en un entorno completamente urbano, mientras que en el resto de las regiones, en el medio urbano el zoning (zonificación) tiene un papel central y no tiene nada que ver con el instrumento de la FAO.

“El fenómeno urbano-rural es un proceso territorial de conversión frecuente de espacios rurales a urbanos” (Landeo, 2014:13) donde se establece un reequilibrio que se mide por el tamaño de la población y la demanda de servicios y equipamientos, entre otros indicadores. El autor cita la Declaración sobre Ciudades y otros Asentamientos Humanos del Nuevo Milenio de la Asamblea General de Naciones Unidas (2001), en la que se afirma que “las zonas rurales y las urbanas son recíprocamente dependientes en lo económico, social y ambiental y que las ciudades y los pueblos son motores del crecimiento que contribuyen al desarrollo de los asentamientos tanto rurales como urbanos...”. Beraún (2014) observa que la metodología oficial de la ZEE no considera el “análisis del subsistema territorial *urbano-regional*” que compromete a las dinámicas de las ciudades intermedias y el fenómeno del crecimiento de los núcleos urbanos emergentes como resultado del proceso de urbanización. Para el uso sostenible de los recursos naturales es importante que “la zonificación determine áreas que deben ser

susceptibles al aprovechamiento agropecuario y forestal, y la conservación y restauración de los recursos naturales” (Salinas, 2008:377), intervención que debe desarrollarse sobre la base de un estudio y de acuerdo a los intereses y criterios de la comunidad.

No está claro, cuáles son los criterios y el rango de “imágenes que pueden ser utilizados y que varían de acuerdo con la escala de trabajo que se piensa realizar y con el financiamiento con el que se cuenta” (CONAM, 2007:37), por lo que el proceso ha presentado una serie de dificultades que han influido en forma negativa, pero, que al mismo tiempo han permitido un aprendizaje continuo a medida que las prácticas de la ZEE han avanzado en el tiempo. En el curso de los proyectos también se ha advertido la necesidad de información detallada y utilizar una escala de trabajo de acuerdo a los requerimientos de cada zona cuando la metodología no ofrece esta aproximación específica, porque “el instrumento ha surgido de la experiencia amazónica y tiene limitaciones para la obtención de una adecuada información respecto de la costa, por ejemplo, las áreas marinas costeras” (Grupo Propuesta Ciudadana, 2014:20). En las áreas andinas surgieron problemas debido a la complejidad territorial y por la ocupación antrópica, donde “tiene limitaciones para alcanzar información sobre subsistemas territoriales político-institucionales y urbano-regionales en toda la complejidad” (Grupo Propuesta Ciudadana, 2014:20), la ZEE debe actualizarse para que funcione adecuadamente como una experiencia procesal, orgánica y continua, y no como una meta alcanzada.

Existe un amplio debate en torno a los criterios de definición de las escalas y si estas obedecen al tamaño del territorio o espacio geográfico, al tamaño poblacional y a las características administrativas del entorno urbano o rural. La escala que ofrece aproximación a detalle y nivel de profundidad sería la micro, porque su expresión cartográfica se ajusta a las necesidades del planeamiento a mayor precisión. Rodríguez (2009:15) sugiere que algunas escalas de trabajo varían en función de las necesidades, objetivos de estudio y de acuerdo al Reglamento de la ZEE que establece que el nivel local provincial es el nivel mínimo de análisis territorial. Esto es contraproducente, se pierde el énfasis y la participación de los actores, que en este nivel es más cercana, activa y el empoderado. Pero las escalas también se pueden proyectar en función de las necesidades, por lo que no existiría una norma específica para su determinación,

excepto la estandarización de la información, “No obstante, también son ciertas las mencionadas insuficiencias de los SIG actuales para resolver las complejas necesidades de la planificación territorial. Una tendencia importante es la del uso combinado de SIG y Técnicas de Evaluación Multicriterio para la más completa evaluación cuantitativa de las alternativas disponibles y para la formulación de planes coherentes de ordenación del territorio” (Bosque y García, 2000:53). Los Sistemas de Información Geográfica (SIG) son “herramientas de apoyo a la Ordenación del territorio, ya que en un programa SIG existen notables diferencias en las técnicas para analizar datos puntuales frente a las empleadas para datos lineales o poligonales, no obstante, dado el enfoque de este trabajo, en el cual nos interesa estudiar el papel de los citados instrumentos en la planificación, nos parece que resulta adecuado emplear esta clasificación de los problemas de la Ordenación territorial” (Bosque y García, 2000:53). Para una “adecuada interpretación e implementación en todas las escalas del planeamiento contribuirían a mejorar la situación actual diagnosticada, al evitar la improvisación en un contexto donde se avizora que la pobreza se incrementa, mientras el acceso a los recursos económicos se hace más limitado” (Rodríguez, 2009:46), las escalas con características prácticas y manejables contribuyen a los procesos de planeamiento y sobre todo, al empoderamiento de la herramienta del trabajo.

#### **b.- Articulación de escalas.**

La misma experiencia ha develado que “no se plantea una relación explícita o alguna articulación entre la escala de los estudios de ZEE y las responsabilidades de cada nivel de gobierno subnacional. Este hecho propició que, al determinarse las escalas de ejecución de los estudios, no se consideren los roles y las articulaciones entre los tres niveles de gobierno. La Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica aprobada por el CONAM en abril de 2006 detalla las características y los requerimientos de información para cada nivel de zonificación, pero tampoco los relaciona con el nivel político administrativo. En algunos planes operativos de ZEE elaborados desde que se aprobó el reglamento, se aprecia que ciertos gobiernos regionales realizan macrozonificación y la mayoría mesozonificación. Los provinciales realizan mayoritariamente mesozonificación y muy pocos microzonificación” (Azpur, 2011:17). Las escalas de trabajo dependen del grado de análisis y de su aplicación, pero la tendencia es que se requiere precisar aún más las escalas para obtener información detallada y ajustada a una escala micro. En un taller sobre OT, Ana Leyva sugirió que

“la articulación entre macro, meso y microzonificación, se debe resaltar que los instrumentos deben dialogar en sus diversos niveles para que no sigamos generando problemas y desorden, sino que vayamos ordenándonos” (GPC, 2014:33), pero ¿Cómo dialogarían esos instrumentos y en qué momento deben hacerlo, si cada nivel de estudio demanda considerable cantidad de años?

Las escalas de trabajo no deben ser una camisa de fuerza para ningún nivel administrativo, sino que el documento debe tener la capacidad de ofrecer información territorial de cada ámbito sin importar que escala se utilice. Como afirma Ab´Saber (1989), la cartografía puede soportar lo que uno desee, si el planificador tiene ética procurará que sus acciones respondan a los intereses colectivos, aunque de la experiencia en la práctica planificadora y la propia concepción de la ZEE sugieren escasas esperanzas en este aspecto. Ab´Saber (1989) se pregunta ¿Puede en un papel de 15 por 10 cm. caber la realidad de un espacio de millones de km<sup>2</sup>? Si consideramos esta interrogante, “El aparente problema de una escala de una zonificación no es cartográfico” (TCA, 1998:108) y el SIG se convierte en una herramienta potente que facilita los análisis. “La escala de la zonificación realmente está determinada por el nivel de finura y detalle de los datos esenciales para la zonificación” (TCA, 1998:108); es aquí donde se debe trabajar para determinar cuál escala es la más favorable. Sin embargo, todo parece indicar que en el Perú colocar niveles de estudio es sólo un mecanismo que retrasa el proceso para que la ZEE “no afecte” ciertos intereses. El MINAM ha hecho esfuerzos por explicar la importancia de las escalas de trabajo micro, meso y macro, existen críticas fundadas porque se “manejan contenidos con diferentes grados de precisión, no suficientemente articulados entre sí, ni lo bastante analíticos” (Lizárraga, 2014:48), que al mismo tiempo tienen términos heterogéneos y fuentes cartográficas no funcionales. El debate acerca de este tema es fundamental, porque es el medio por cual se determina el detalle del abordaje que se quiere emprender en los estudios.

#### **7.4.6.- Enfoques de zonificación.**

Los procesos de zonificación realizados en Brasil basaron su propuesta en “principios” y son: participativo, equitativo, sustentable, holístico y sistémico, mientras que en el Reglamento de las ZEE del Perú se han propuesto como “enfoques”: integral, sistémico, flexible, participativo y descentralizado (D.S. N° 087-2004-PCM) que en la práctica

son lo mismo, advirtiéndose la confusión de conceptos. Cada uno de estos enfoques ha recorrido una trayectoria disímil que ha caracterizado al proceso en el país.

**a.- Integral.** - Se entiende que es un proceso que incluye los aspectos principales que conforman los sistemas naturales, socioeconómicos y culturales. Otra virtud de la integralidad es el análisis multidisciplinario e interdisciplinario de la realidad (CONAM, 2007:38, D.S. N° 087-2004-PCM). No obstante, los documentos revisados contradicen esta característica dado que sus resultados no reflejan integralidad, ni existen indicadores cuantitativos y cualitativos o mecanismos para verificar el cumplimiento de este enfoque. El reglamento incluye una serie de intenciones declarativas, pero las ZEE aprobadas no reflejan los enfoques planteados inicialmente. La multi e interdisciplinariedad es un aspecto discutible cuando los especialistas no dialogan, sus resultados no son un análisis auténtico sino, opiniones técnicas escasamente socializadas entre los profesionales. Como tal, la comprensión para las autoridades es muy dificultosa porque no existe un ente orgánico que sirva de soporte técnico orientativo permanente para autoridades que se renuevan periódicamente, mientras los documentos de ZEE terminan en la incomprensión y en el olvido. Un cuestionamiento permanente de este proceso ha sido la centralidad que ha adquirido el aspecto ambiental, contradiciendo la integralidad que supuestamente caracteriza al proceso. “La estrategia se orienta a preservar un serio error de enfoque sobre el ordenamiento territorial y la zonificación económica y ecológica, que es centrar la atención en la dimensión ambiental, perdiendo de vista que se trata de procesos que deben ser integrales” (GPC, 2011:7). Por otra parte, para el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA, 1998:52) el “enfoque integral o integrativo es esencialmente un enfoque del paisaje en el cual todos los factores del ambiente natural son analizados simultáneamente por especialistas, en términos de sus interacciones con los otros factores, las cuales se manifiestan en la estructura y en el funcionamiento de los ecosistemas. La aplicación de este enfoque requiere la integración de conocimientos multidisciplinarios en términos de áreas o zonas distintivas en las que se tiene evidencia o se presume que la estructura de los ecosistemas y, por lo tanto, los procesos ecológicos son significativamente diferentes como para requerir diferentes tipos de intervenciones, manejo o cuidados”, pero el concepto de paisaje no está desarrollado en el Perú.

**b.- Sistémico.-** Este enfoque adopta un análisis de “componentes y sus interacciones” (D.S. N°087-2004-PCM), pero primero sería conveniente definir cada uno de los componentes. En el proceso analizado se evidencia la dictadura de la especialidad del responsable del proyecto, que monopoliza la dirección técnica y empuja hacia un sesgo profesional.

**c. Flexible.-** La flexibilidad está relacionada con el perfeccionamiento y la integración de nuevos conocimientos científicos y tecnológicos conjuntamente que los tradicionales, así como con la adecuación a nuevas situaciones sobre el problema de los recursos naturales (D.S. N° 087-2004-PCM). No es un secreto que los conocimientos científicos en torno a la gestión del territorio, planificación y análisis cartográfico se han desarrollado aceleradamente en los últimos años. Sin embargo, dado el escaso interés de los medios académicos y el reducido número de investigadores en el tema, en el Perú la incorporación de estos avances ha sido paulatina. En el país no existe un observatorio de OT, los investigadores existentes no participan activamente en el proceso y los proyectos de investigación relacionados con el tema, son esfuerzos de ONG y no de las instituciones en forma integral, escenario complicado que el país se mantenga a la vanguardia del conocimiento sobre los cambios en esta materia. En opinión de Sotomayor (2017), la gran dificultad que afronta el proceso de ZEE es la “rigidez que muchas veces caracteriza a las normas de ordenamiento territorial. Las potencialidades que existen en un territorio determinado son aspectos completamente dinámicos. Estas potencialidades dependen de circunstancias como los nuevos proyectos que se van identificando en las distintas zonas del país, así como también de factores externos de distinto tipo” (p. 19), más aún cuando el territorio peruano presenta una complejidad muy grande para ser entendido a través de un solo modelo de intervención, como se pretende con la ZEE. Las metodologías transferidas de Brasil al Perú eran básicamente para regiones amazónicas, sin embargo, se impuso un enfoque de zonificación para todo el territorio sin considerar sus debilidades. De acuerdo al TCA (1998), la ZEE es un proceso iterativo –de aproximaciones sucesivas– y adaptativo –de enmienda y corrección–, no una tarea, por lo que requiere de un tiempo necesario que dependerá de la calidad de las bases de datos iniciales, de los recursos humanos en el equipo de ZEE y de la complejidad de las variantes que presenta la región que se ha de zonificar, condiciones que no se tuvieron en cuenta durante la formulación de la zonificación en las regiones.



**d.- Participativo.-** El enfoque más novedoso que han mostrado los recientes procesos de ZEE-OT es la participación ciudadana, entendida como un espacio de concertación de los diversos actores sociales comprometidos, con el propósito de considerar sus diversos intereses y conocimientos, así como para internalizar y garantizar la sostenibilidad del proceso (D.S. N° 087-2004-PCM). La concertación y negociación colectiva sería uno de los escenarios más deseables para este proceso, sin embargo, ¿Cómo puede existir concertación cuando el Estado, por un lado, promueve el proceso de OT, y por el otro, concesiona sectorialmente importantes áreas del territorio peruano para actividades extractivas, sin tomar en cuenta la opinión de los gobiernos subnacionales? Por consiguiente, el proceso ‘nace muerto’ y más que garantizar la sostenibilidad, se convierte en el germen del conflicto debido al doble discurso estatal.

El informe del Grupo Propuesta Ciudadana identifica y sostiene que “es llamativo el uso que se hace de la participación como coartada para debilitar el rol de los gobiernos regionales y locales. Bajo el título de fortalecer las capacidades de las autoridades nacionales, regionales y locales en los procesos de ZEE se entrega al MINAM la responsabilidad de conducir un programa nacional de capacitación en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Lo que más llama la atención es que se define como interlocutores de este proceso al Comité Técnico Consultivo de Ordenamiento Territorial (CTCOT) y a las comisiones técnicas regionales (CTR); se deja así de lado a los gobiernos regionales y a las municipalidades. Las CTR se crean por ordenanza y están integradas por un representante del gobierno regional, por uno de la universidad, por dos representantes de los pueblos indígenas, dos de la empresa privada y dos de las ONG. Igualmente, en este espacio participan las instancias de gobierno que otorgan autorizaciones sobre el uso del territorio, así como los alcaldes de las municipalidades provinciales y distritales. Como se constata, al igual que la CTCOT, se trata de un espacio pensado para concertar políticas y estrategias” (GPC, 2011:2-3). Si en algún momento la participación se constituyó como un mecanismo democrático, eficiente y de empoderamiento para los procesos encaminados al desarrollo, ahora se pueden notar debilidades, porque la participación se ha empezado a utilizar como una práctica insana, como un espacio convertido en un instrumento de validación de acuerdos previamente decididos marcado por el mero cumplimiento de cuestiones administrativos y no de auténtico instrumento de planificación y del desarrollo. Por otra parte, la participación en el proceso de la formulación de los instrumentos de

zonificación, la participación no ha sido igual en todas las regiones donde se han desarrollado los instrumentos, consecuentemente, no se refieren ni se evidencian en sus memorias finales, el grado de participación y las decisiones tomadas por los participantes.

**e.- Descentralizado.** - La descentralización es necesaria para lograr una política regional eficiente (Boisier, 1999), para la integración y desarrollo equilibrado (Massiris, 2001 y 2002), para la transferencia de competencias a los gobiernos subnacionales que afiance la planificación (Gómez, 2005) y para una inclusión que permita corregir los desequilibrios territoriales (USAID/ICAA, 2014). Lira (2003:5) reconoce que “el binomio sociedad-territorio se ve afectado por los procesos multidimensionales de la globalización y de la descentralización siendo la proyección en el espacio de las políticas nacionales, culturales, ambientales y económicas de una sociedad”. Para Chiarella y Yakabi (2016) es muy importante que la zonificación y el posterior ordenamiento se orienten hacia la descentralización del poder político y la toma de decisiones de las inversiones públicas, mientras que Estaba (1999) plantea que el desarrollo del espacio geográfico está relacionado con la descentralización mientras que el reglamento ZEE lo considera como la interacción de diversos niveles de gobierno y el fortalecimiento de capacidades técnicas y de gestión (D.S. N° 087-2004-PCM).

La descentralización en el Perú está precedida de años de debate recurrente. Los intentos de descentralizar se han dado en numerosas ocasiones y la mayoría ha terminado fracasando. Recién en el año 2002, con la aprobación de la “Ley de Bases de la Descentralización” (Ley N°27783), se prosiguió a la formación de regiones y a la elección democrática y orgánica de las autoridades. Se han elaborado documentos conducentes al fortalecimiento de la descentralización y la regionalización en el país, la situación se ha revertido porque en virtud de sus competencias, los gobiernos regionales iniciaron un proceso de priorización de la gestión del territorio y la aprobación de documentos de ZEE que han alertado al Estado central, incluso de forma inconstitucional. “Esta forma de definir el rol rector del gobierno nacional es contradictoria con la autonomía que les otorgan la Constitución y las leyes a los niveles subnacionales de gobierno. Asimismo, se contradice al propio Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica, en el cual se reconoce esta capacidad a los gobiernos regionales y locales. Evidentemente, todo esto no se corresponde con las

definiciones contenidas en el marco normativo del proceso de descentralización en curso” (Azpur, 2011:43). La descentralización a la que se refería el reglamento significaba que las regiones eran entidades competentes para gestionar adecuadamente los territorios de su jurisdicción. Como comenta Ana Leyva, existía la “necesidad de reforzar los procesos de regionalización y descentralización, ya que, si no se avanza en la transferencia de funciones reales, es imposible que se avance con el OT y se limita a los gobiernos regionales si es que la descentralización y la regionalización no avanzan” (GPC, 2014:33). A la luz de este proceso, los gobiernos regionales y locales se han convertido en entes formuladores de documentos con aspectos eminentemente operativos, sin embargo, los resultados de los procesos de ZEE no aportan a la descentralización como debería ser y tampoco se condicen con el marco normativo establecido.

En el II Taller de Ordenamiento Territorial realizado en la ciudad de Lima, los participantes de las diferentes regiones manifestaron sus molestias arguyendo que las “limitaciones que se tienen en estos procesos son resultado del centralismo, al ser los entes del Estado incapaces de ordenar el territorio. La profusión de normas e instituciones que no pueden arreglar ni sus propios asuntos es también un problema” (GPC, 2014:33), y asumieron que la futura ley de ordenamiento surgiría de los gobiernos regionales. Es imposible que ocurra esto porque “la propuesta de estrategia, se trata de un intento de recentralizar las competencias y funciones vinculadas al ordenamiento territorial y la zonificación económica y ecológica” (GPC, 2011:6). El objetivo de las disposiciones estatales se orienta al debilitamiento de las decisiones políticas en los gobiernos regionales, así el gobierno nacional orienta el proceso de ZEE-OT hacia la ambigüedad y trabaja sobre el cansancio de los interesados. Como afirma Alfredo Loza, del gobierno regional de Puno, el gobierno central transfiere funciones sin presupuesto “en el caso particular del MINAM, no permite realizar el avance de trabajo de manera eficiente y oportuna” (GPC, 2014:14).

El Estado peruano no tiene interés real en el proceso de OT, por lo menos “En un contexto en el cual el Estado, desde una mirada centralista de la soberanía nacional, promueve «desde arriba» una visión de desarrollo basada en los efectos que el crecimiento económico extractivo pueda generar, diversos actores regionales resisten desde el debate político y la protesta social una serie de iniciativas y proyectos que les

son endosados sin pasar por canales adecuados que aseguren el establecimiento de la llamada licencia social” (Lugon, 2015:195). A los que toman las decisiones tampoco les interesan los “avances en la regionalización y descentralización, uniformización de datos y otros aspectos que mejoren en la gestión territorial” (GPC, 2014:32), y para afianzar las políticas de desarrollo se requiere un OT que coloque en la agenda la descentralización, los recursos hídricos, la conservación de la biodiversidad y otros aspectos que realmente importan a los ciudadanos (GPC, 2015).

### **7.5.- Gestión institucional de la zonificación.**

Inicialmente la zonificación estuvo a cargo de la CONAM y al crearse el MINAM, este se hizo responsable del proceso de zonificación y OT con los resultados descritos en este estudio. La gestión institucional de la zonificación y el ordenamiento a cargo del MINAM no ha estado ajena a los cuestionamientos.

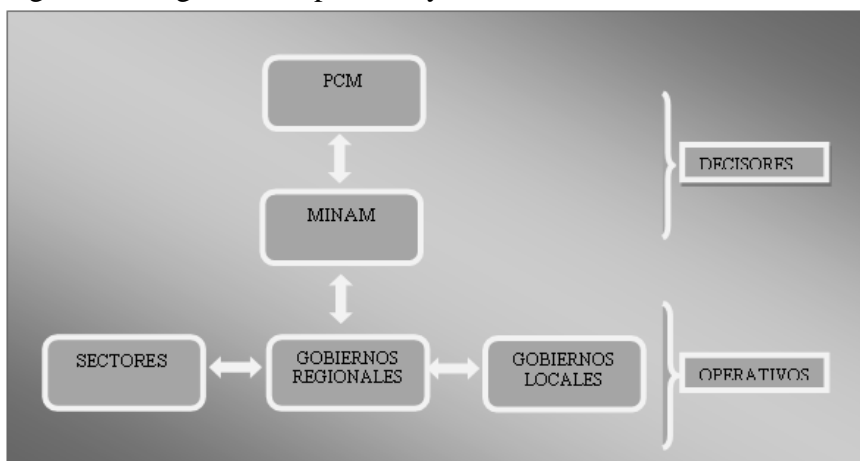
#### **7.5.1.- Órganos y autoridades competentes.**

Existe un clima de disconformidad en algunos sectores, como en los gobiernos subnacionales, porque las responsabilidades de la CONAM fueron transferidas al Ministerio del Ambiente y que este sea el encargado en gestionar el proceso de ZEE en el Perú, sobre todo, porque el Reglamento (D.S. N°087-2004-PCM) había dispuesto que “los sectores, los Gobiernos Regionales y Locales sean las entidades encargadas de la ejecución de la Zonificación Ecológica y Económica-ZEE dentro de sus respectivas jurisdicciones”.

El MINAM se encargó del proceso de ZEE-OT, demostrando un cierto interés por impulsar el tema, pero luego surgieron cuestionamientos cuando se dio comienzo a la aprobación de los instrumentos de zonificación, como la experiencia de Cajamarca, que fue el detonante para que los gobiernos acometiesen reformas al proceso. El “II Taller Nacional de Ordenamiento Territorial” se realizó en la ciudad de Lima en el año 2013 contando con la participación de los funcionarios responsables del proceso de zonificación. Su objetivo era la “búsqueda de una ruta posible para que los gobiernos regionales y locales avancen en la gestión sostenible de su territorio”, hecho que fue discutido en conjunto con otros aspectos del proceso. Los resultados del evento fueron publicados en una memoria editada por el Grupo Propuesta Ciudadana (GPC, 2014) y de ella se desprende el cuestionamiento de la idoneidad y la competencia del MINAM

en este tema. Para Raúl Lizárraga existe una disputa institucional por la rectoría del proceso de ZEE-OT, y sentencia que el “CEPLAN es el llamado a ser el ente articulador y rector de estos procesos, pero se encuentra en su propia crisis” (GPC, 2014:24). La gestión de los instrumentos en el Perú es un proceso complejo dada su característica parcelaria, en la que cada sector compite por el control de una política de asignación de suelos desde su perspectiva, lo que se suma a la estrategia de zonificación por parte del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a través de los instrumentos para el desarrollo urbano y a la ZEE del Ministerio del Ambiente. Alicia Quispe funcionaria del Gobierno Regional de Cajamarca señalaba refiriéndose al papel de MINAM en el proceso “que existe un gran desorden interinstitucional” (GPC, 2014:21) y Miguel Gutierrez de Loreto indicaba que “la rectoría del OT debería recaer en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) a través del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)” (GPC, 2014:12). La mayoría de los participantes cuestionaron la complejización del proceso y el aumento de trámites para aprobar un instrumento implementado por el MINAM. Todo esto, sería con el objetivo de controlar el proceso de aprobación de los instrumentos de ZEE-POT, ya que estos perjudicaban las inversiones extractivas, durante el gobierno de García (2006-2011) se incorporó como última instancia al Consejo de Ministros. Pero ¿Es necesario que una ZEE distrital sea aprobada por el Consejo de Ministros? Si así fuera, sería una tarea imposible debido a la cantidad de distritos, provincias y regiones que existen en el país, por lo tanto, la conducción de las políticas de desarrollo y las iniciativas en esta materia rondan entre el disparate y la falta de criterio. De acuerdo al esquema propuesto (Figura 13.), existen dos espacios claramente definidos, el “decisor” y el “operativo”.

Figura 13. Órganos competentes y sus roles



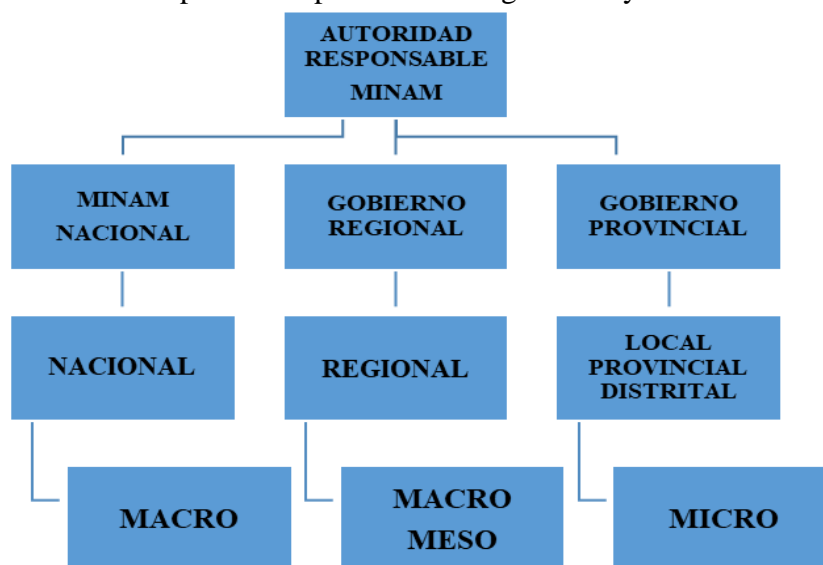
Fuente: elaboración propia

El primero de ellos se incluye a las entidades como el PCM y el MINAM que son las instancias de donde emanan las directivas y reglamentos, y donde se aprueban los instrumentos. Estas actúan contraviniendo incluso otras normas como la “Ley de Bases de Descentralización” y la “Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales y Locales”. Por otra parte, en este espacio también se decide el rumbo de la política ambiental y de ordenamiento, lo cual contradice el espíritu permanentemente difundido de un proceso descentralizado. El segundo espacio corresponde a los sectores, a los gobiernos regionales y los locales, que están encargados de realizar la formulación de instrumentos o planes, pero no tienen ninguna capacidad de decisión sobre los territorios que gestionan. Como señala Osmañ Altamirano, “se debe tener en cuenta que quién valida la información es quién la usa y que el MINAM no es la entidad que la utiliza, sino la población; pero lamentablemente hay un mensaje permanentemente centralista desde el MINAM” (GPC, 2014:24). Este autor también cuestiona que el Ministerio sea la entidad rectora, dado que orienta el proceso hacia el sector ambiental y plantea que “exista una entidad rectora del OT a nivel nacional, de carácter supraministerial, que ayude a articular y jerarquizar estos instrumentos de OT; dado que el POT se formula e implementa a nivel de gobiernos regionales y locales para orientar las inversiones y garantizar el desarrollo sostenible, este debe ser el único camino para avanzar en el desarrollo sostenible, porque es un estudio, un método que se hace con base territorial, con todos los enfoques y no solo el ambiental (porque incluye desarrollo social, económico e institucional)” (GPC, 2014:22).

*Autoridades responsables.* -De acuerdo al artículo N° 29 del “Reglamento de ZEE”, la autoridad responsable es el MINAM, por lo que esta debe “velar por el cumplimiento” de las directrices del proceso de ZEE y que estos “sean aplicadas correctamente”. Sin embargo, de acuerdo a la distribución de roles por escalas de trabajo y administración pública, el MINAM sería el responsable de “resolver las consultas de autoridades y facilitar los documentos y mecanismos” para la macrozonificación a nivel nacional, aspecto que no se ha concretado debido a que no existe un documento que bosqueje la macrozonificación del país. El MINAM sólo puede mostrar los avances logrados por una decena de regiones, lo que tampoco ha sido sistematizado en una perspectiva de alcance nacional. En este escenario no es posible referirse a la “correcta aplicación de la ZEE” cuando no existe un documento integrado para todo el país, haciendo visible la inestabilidad institucional de este sector. A nivel intermedio, a los Gobiernos Regionales

se les exige “facilitar los documentos y mecanismos” en las escalas de macrozonificación y mesozonificación. Sin embargo, la normativa se refiere a cuestiones eminentemente operativas y no a decisiones que fortalezcan el proceso en regiones. El MINAM mantiene todas las prerrogativas para dirigir el rumbo de la política a nivel nacional en esta materia, definiendo a “los gobiernos regionales y locales como instancias ejecutoras en los ámbitos político-administrativos de su competencia” (Azpur, 2011:20). En la práctica, el rol que cumplirían las regiones sería de ‘mesa de partes’, pero, sin rol activo en la toma de decisiones orientadas a la gestión integrada de su territorio, el Consejo Regional no puede legislar sobre este tema y sólo debe cumplir los mandatos del gobierno central. El último nivel de responsabilidad corresponde al Gobierno Local Provincial, que sería la autoridad encargada de “resolver las consultas de autoridades y facilitar los documentos y mecanismos de ZEE” para la escala de microzonificación. Del análisis de las experiencias conocidas, podemos deducir, que no existe esta pretendida cadena de autoridades en la gestión del territorio y las mayores debilidades la presentan los gobiernos locales, por la ambigüedad de las normas y la confusión de conceptos y prácticas relacionadas a la gestión territorial. A pesar de la estructuración jerárquica de responsabilidades (Figura N° 14), esta no ha sido suficiente para guiar los procesos de zonificación y ordenamiento debido a factores como la inestabilidad institucional del Ministerio, las competencias difusas que tiene cada nivel de gobierno, la desarticulación de las decisiones por cuestiones políticas y la deficiente coordinación ministerial con las autoridades de los gobiernos subnacionales.

Figura 14. Autoridades responsables por niveles de gobierno y escala



Fuente: elaboración propia, a partir del D.S. N° 087-2004-PCM

**a.- La inestabilidad institucional del MINAM.**

El proceso de la ZEE ha estado a cargo de CONAM, luego del MINAM y posiblemente a partir de ahora, de la PCM (Viceministerio de Gobernanza territorial). El informe institucional publicado en el año 2016 por el Ministerio del Ambiente afirma, que de acuerdo a los alcances del decreto de creación del MINAM (D.L. N° 1013), como parte de sus funciones, este Ministerio podía “establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el OT nacional, en coordinación con las entidades correspondientes y conducir su proceso” (MINAM, 2016:34). El MINAM estableció procedimientos sin coordinación con las entidades correspondientes, como los gobiernos subnacionales; desde el gobierno central han tomado medidas de forma unilateral y arrogándose de sus competencias. En el mismo informe responde a los cuestionamientos de su idoneidad para llevar a cabo el proceso de ZEE-OT, sosteniendo que “intentar negar la competencia expresa y rectora del MINAM en OT no resiste el más mínimo análisis, o señalar que la competencia del MINAM se limita al OT Ambiental, porque era una de las formas reconocidas por la Ley General del Ambiente del año 2005 o la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental de 2004” (MINAM, 2016:34). A pesar de restarles importancia a estas críticas, el Ministerio no ha mostrado capacidad visible en ningún aspecto relacionado con la zonificación e incluso se tienen dudas de su eficacia en temas ambientales. A pesar de ello, el informe en cuestión no reconoce que, en este mismo período, el MINAM haya perdido toda posibilidad de avanzar y concretar los planes de OT y que estos sean vinculantes. Al contrario, las funciones de este Ministerio fueron recortadas por la Ley N° 30230 y por el nuevo “Reglamento de Funciones” (D.S. N° 002-2017-MINAM). Por consiguiente, no es un sector estable con capacidad de decisión estratégica y autónoma, en consiguiente, el MINAM no debería ser el ente responsable de la conducción del proceso de OT en el Perú.

**b.- Los tres niveles administrativos.**

A medida que el proceso de la ZEE avanzaba, surgieron una serie de problemas, en particular metodológicos, así como “controversias y tensiones sobre las competencias de los diversos niveles de gobierno, especialmente regionales con el gobierno nacional, sobre los alcances de la rectoría y la aprobación de los diversos instrumentos” (GPC, 2014:30). Tal como indican las normas e instrumentos de la ZEE, las regiones buscan plantear sus propias políticas considerando los alcances de la zonificación y la gestión



del territorio en el desarrollo regional, comprometiendo a actores claves e instituciones. Pero “la tendencia a debilitar el rol de los gobiernos subnacionales se expresa en los mecanismos que se establece en la estrategia para la participación de los actores sociales y empresariales. En los artículos encaminados al fortalecimiento de capacidades encontramos la construcción de un proceso que busca fortalecer el rol del MINAM sobre los mecanismos de concertación: las comisiones técnicas regionales. A estos se les amplía sus roles más allá de lo que el Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica establece” (Azpur, 2011:43). A pesar, que el Ministerio del Ambiente destaca que en el “marco de las competencias, algunos Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales desarrollaron esfuerzos iniciales para elaborar la ZEE en sus respectivos ámbitos, pero sin contar con una norma regulatoria ni metodológica que oriente su formulación, sino, fundamentalmente recogiendo las experiencias producto de las iniciativas apoyadas por los organismos internacionales, anteriormente descritas, además de las experiencias previas que en la Amazonía se venían presentando” (MINAM, 2016:44). Entre los logros que el Ministerio destaca como importantes en su trayectoria se encuentra, el “desarrollo de instrumentos técnico normativos que permiten a los gobiernos subnacionales desarrollar el proceso de OT” (MINAM, 2016:38). Sin embargo, la preocupación de la institución promotora gira en torno a la producción de documentos, pero no en el funcionamiento de los mismos y lo que sucede cuando los gobiernos subnacionales por desconocimiento o desidia, no implementan sus programas de desarrollo. Bielza de Ory y Bohl (2012:71) sugieren que esto último se atribuiría a la “patente necesidad que los gobiernos locales puedan contar con equipos expertos en temas territoriales, con la capacidad de no solo realizar diagnósticos y planes, sino integrar las visiones de los diferentes sectores”, sin embargo, el problema reside en las “dificultades de la construcción de los pactos políticos de sustentación del ZEE, en consecuencia, la peculiaridad de la gestión del medio ambiente como ‘interés Difuso’. Lo que estas dificultades nos sugieren es que la planificación territorial Ecologizado no tiene como objeto, al contrario de lo que se sostiene con frecuencia, construcción de un consenso en torno a criterios superiores que trascienden (Acselrad, 2000:23).

### **c.- Desarticulación entre niveles de gobierno por cuestiones políticas.**

La desarticulación de los instrumentos de zonificación, es un defecto que viene desde su origen, la experiencia brasileña evidencia los mismos problemas que tiene el Perú, presentando una fuerte tendencia hacia el desajuste entre las regiones geoecológicas

frente a las regiones geoeconómicas (Ab´Saber, 1989:6). La sociedad brasileña critica la falta de articulación intergubernamental, cuestionando ‘la falta de una efectiva’ coordinación de las ZEE estatales, la falta de articulación gubernamental para el desarrollo y orientación de las acciones del ZEE y la falta de transparencia en relación a la información acumuladas (Acsehrad, 2000:4), aspectos bastante comunes en el proceso peruano. La desarticulación no se presenta solamente en el aspecto administrativo, sino también en las ciudades y su entorno que están desconectadas entre sí, por lo que la ZEE no ha podido plantear ningún mecanismo en relación a este problema. La gestión municipal es importante por su proximidad a la población, por lo que la municipalidad debería ser la institución más fuerte en contexto de la ZEE y de la gestión ambiental y territorial. Los centros urbanos son el corazón de los territorios, pero están escasamente articulados entre sí, mientras, el área urbana concentra a quienes toman las decisiones y a los que forman parte de la opinión pública. Como expresan Steinberger y Bustos (2000:22), el espacio urbano podría considerarse como un eslabón desde el punto de inicio del proceso de planificación. La orientación de excluir los espacios Urbanos, muestra que aún se está preso a la dicotomía del urbano-regional y al preconcepto de que el espacio urbano no forma parte del medio ambiente, o sea a la oposición entre urbano y ambiental, considerada en una óptica de racionalidad instrumental. En la experiencia peruana es evidente la desarticulación entre los tres niveles de gobierno y no son visibles los mecanismos de superación del problema.

El contexto actual está colocando a prueba a los gobiernos regionales y locales y a los equipos técnicos de las respectivas instancias, se ha iniciado la formulación de planes de desarrollo concertado en vista del bicentenario de la Independencia del Perú. El reto que presenta esta situación está relacionado con los mecanismos de articulación entre los procesos de ZEE y POT, los que no existen, aunque en algunas regiones la ZEE ya se encuentra aprobada. Como señala Lizarraga (2014:35), “en la mayoría de los casos, ese salto cualitativo solo se ha dado en términos muy elementales o genéricos, dadas las limitaciones de los equipos responsables de la ZEE, el OT, el POT y el PDC”. Se busca la integralidad, cualidad inherente tanto a la ZEE como al POT donde el PDC vendría a ser el documento de gestión, pero algunas voces sugieren que se debe tener un POT para formular un PDC más integrado. La utilización de los resultados de la ZEE es necesaria en los procesos de la ejecución de planes regionales y locales, en particular en la formación de planes de desarrollo, así, la ZEE tiene utilidad a nivel territorial. Por

ejemplo, la ZEE debería incorporar las características de las concesiones mineras en coordinación con el sector correspondiente, como también, las consecuencias legales que implican y el futuro de la gestión territorial en los territorios de las comunidades campesinas y nativas o en las zonas de ecosistemas sensibles, como son las fuentes de agua en los Andes y las reservas naturales.

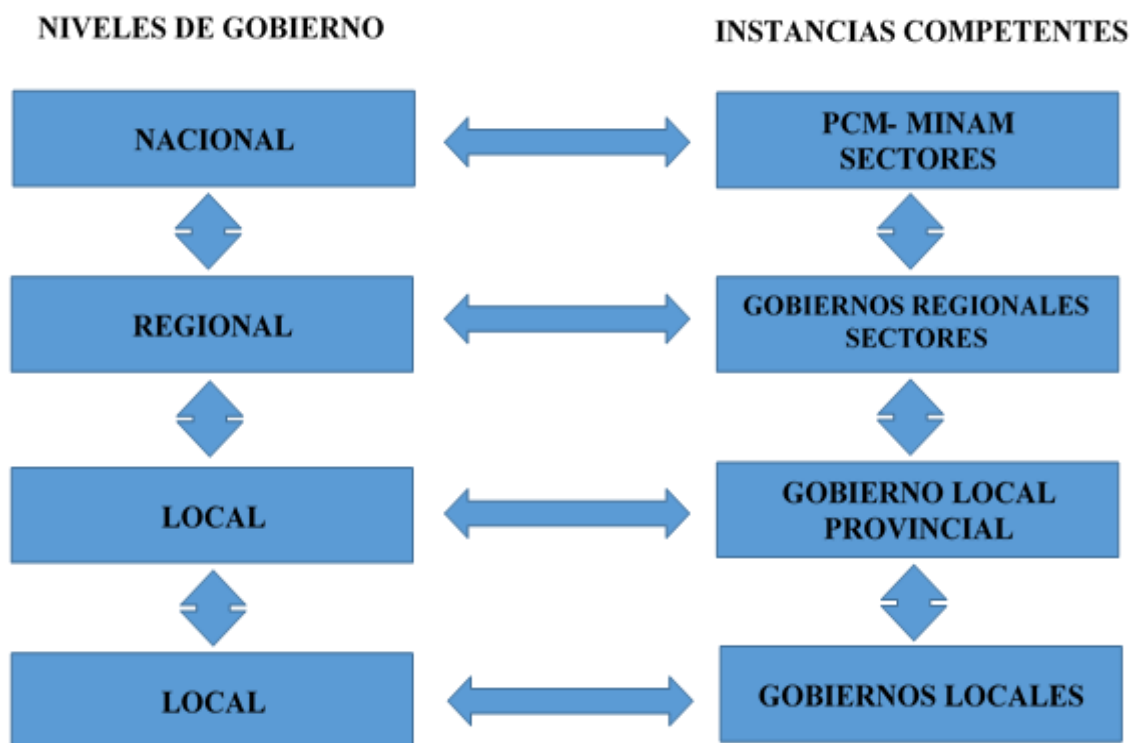
**d.- Deficiente coordinación de los gobiernos subnacionales - MINAM.**

La mayoría de los equipos técnicos regionales que desarrollaron la ZEE, en su debida oportunidad hicieron demandas respecto a los retrasos en sus procesos, dado que el MINAM se “demora en las opiniones técnicas” (GPC, 2014:29), o bien se demora en la devolución de las observaciones y aportes a los equipos técnicos regionales, debido a que se vio desbordado por la demanda de orientaciones y observaciones en los procesos de los niveles subnacionales. El MINAM no previó ningún aspecto a mejorar o dinamizar en relación con el tiempo y el financiamiento de los procesos y la correspondiente corrección técnica. Otro aspecto que se atribuye al MINAM es la escasa coordinación con los procesos de los gobiernos regionales: el “Minam, que afirma ser el coordinador del proyecto, se ha caracterizado por no acompañar de manera permanente el proceso” (Beraún, 2014:29). Considerando que el Perú es un país enorme y con gran cantidad de gobiernos regionales y locales, es entendible que no se pueda atender a todos al mismo tiempo, pero esta situación es el resultado de la centralización del proceso y la monopolización de los criterios técnicos y también de las reglas poco claras o cambiantes en el tiempo, que no permitieron avanzar. El error es centralizar la toma de decisiones sobre el tema y que el “planteamiento contenido en la estrategia tenga por finalidad establecer procedimientos que permitan la injerencia del gobierno central en los procesos de ZEE y OT que desarrollan los gobiernos subnacionales” (Azpur, 2011:20), cuando debía ser todo lo contrario, descentralizar el proceso hacia las regiones y que estas puedan atender las demandas locales. A pesar de que el proceso de OT surgió con un espíritu descentralizador, en el camino fue sufriendo modificaciones y obstaculizaciones que han generado costos adicionales, agotamiento y demora. Para mejorar esta deficiencia es imprescindible que las decisiones se descentralicen y que, en las regiones se institucionalice la ZEE y el OT con el fin de guiar y fortalecer los procesos locales haciendo sinergias con instituciones no gubernamentales, que son las que más aportan a nivel local.

### **7.5.2.- Resolución de conflictos entorno ZEE.**

El artículo 30° del Reglamento D.S. 087-2004.PCM, prevé la formulación de quejas en cada ámbito de competencia “*por el incumplimiento de la ZEE*”, estableciendo que las “*quejas y denuncias*” serían resueltas por el MINAM a nivel nacional, seguido por los diferentes sectores y los gobiernos regionales y locales, como sugiere la figura 15. El contenido de este reglamento es confuso e impreciso, porque asume que un instrumento de ZEE está aplicándose, –vigencia del instrumento ZEE–, situación completamente irreal. Este reglamento está relacionado básicamente al proceso de formulación de instrumentos de zonificación en las jurisdicciones subnacionales y no a su funcionamiento. En reiteradas ocasiones se ha cuestionado al MINAM su idoneidad como autoridad responsable en este proceso dada su escasa autonomía para decidir en aspectos fundamentales para el país y mayormente por las desatinadas decisiones que ha tomado en el curso de este proceso. En la actualidad, el MINAM posee un papel de “juez y parte” en esta materia, por un lado, es el promotor de la zonificación y el OT y, por el otro, es la institución encargada de aprobar los estudios de impacto ambiental y sancionar a los que causan daño al medio ambiente a través del “Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental” (OEFA). “La experiencia muestra que el papel de juez y parte de los sectores no ha tenido resultados importantes en hacer cumplir la normatividad ambiental” (Azpur, 2011:32). El mismo artículo 30° especifica que los diferentes niveles de gobierno también son instancias competentes para el proceso de zonificación, pero es lógico que las diferencias debieran resolverse en la jurisdicción correspondiente, esto no ocurre en la práctica porque las regiones dependen en todo aspecto del MINAM, lo que ha suscitado quejas y denuncias relacionadas con la titularidad de los territorios y con la inexactitud de los límites en distritos, provincias y regiones donde se emprendieron procesos de zonificación. Otro aspecto que no queda plenamente esclarecido, es la referencia que se hace a los sectores tanto a nivel nacional como regional, así como con respecto a otras instancias competentes en materia de ZEE, y cabe preguntarse si es necesario que otros sectores tomen protagonismo y no basta con que el MINAM sea el sector más importante.

Figura 15. Niveles de gobierno e instancias



Fuente: elaboración propia

La figura de juez y parte surge frente a los vacíos que existen en las normas que operan actualmente. En la mayoría de las regiones no existen instituciones de planificación con personería jurídica y con presupuesto propio para su funcionamiento (Velázquez, 2015:82), sino iniciativas de institucionalización de las oficinas regionales de planificación que dependen directamente de los gobiernos regionales, lo que implica que las decisiones políticas dependen de las autoridades de turno, sean gobernadores o alcaldes y la labor de estas oficinas regionales, también. En el caso que exista, obedece básicamente a los intereses políticos de las autoridades. Por otro lado, hay una evidente contradicción en la ZEE implementada en el Perú: cuando se habla del aspecto ecológico estamos ante un escenario de protección de los recursos naturales o de la adecuada gestión de ellos, pero como este planteamiento ha caído en una especie de dictadura de lo ecológico, se recurre a una política de esta naturaleza por la alta contaminación del agua, aire y tierra en las zonas donde se explotan los recursos naturales, pero al mismo tiempo, el estado peruano se empeña en la promoción de la inversión, desconociendo casi por completo la validez de las normas ambientales. Frente a este panorama cabe preguntarse entonces si es posible una implementación del ZEE. Creemos que sí, pero que la solución estaría en la toma de decisiones de las

organizaciones y en la fuerza que tengan las regiones, los territorios afectados por las actividades extractivas.

### **7.5.3.- Funciones del MINAM para la ZEE.**

Las funciones del Ministerio del Ambiente en el proceso de ZEE implican varias responsabilidades que analizaremos a continuación.

- Elabora concertadamente la estrategia nacional de ZEE; como afirma Bauman (2013:14), “resulta asombroso apreciar lo grande que es la distancia entre las ideas y la realidad, entre las palabras y los hechos”. Está clara que esta función se ha incumplido de forma deliberada, porque no hay consenso de parte del MINAM cuando aprueba determinadas normas. Claro ejemplo es la R.M. N° 135-2013 que amplió las etapas para la realización de un POT de forma unilateral, basándose en la autonomía de su sector.
- Elabora concertadamente y presenta al CAT el plan operativo bianual de ZEE; esta función se ha cumplido a medias y desde que se aprobó la primera ley que menciona la zonificación el año 1997 y posteriormente el reglamento en el año 2004, se han ejecutado solamente 3 planes bianuales cuyos logros y avances se describen en otro punto de este trabajo.
- Propone normas pertinentes para la viabilidad de la ZEE; se deben superar dificultades relacionadas con las normas que rigen este proceso, como el MINAM no ha propuesto los adecuados mecanismos para visibilizar, más bien ha promovido un “desordenado y deficiente conjunto normativo en materia de ordenación del uso del suelo” (Sotomayor, 2017:17)
- Elabora y difunde manuales sobre procedimientos y metodologías para la ZEE; función cuestionable y de mayor debilidad, pese que existen medios de difusión de algunos procedimientos y metodologías, por lo general son inoportunos y atemporales. El primer reglamento se aprobó en el año 2004, dos años más tarde las metodologías y posteriormente se incorporaron nuevos procedimientos, que lejos de contribuir confunde y refuerza la idea de que el MINAM obstaculiza el proceso en lugar de ayudar.
- Promueve, coordina y supervisa los procesos de ZEE en el ámbito nacional; –en papel–, todas las funciones del MINAM cumplen con los requerimientos mínimos con los que se debería contar en un proceso como el de ZEE. Sin embargo, en la práctica todo el proceso de gestión se ve superado debido a que hay “insuficiente asistencia técnica y capacitación especializada de parte de la DGOT-MINAM, por lo que se

necesita firmar convenios y coordinar con entidades cooperantes”, como afirma Alfredo Loza de la región Puno (GPC, 2014:14). “En el país no ha existido ni existe un plan, política o estrategia concertada de ordenamiento del territorio a nivel nacional, como contrapartida consistente al desarrollo económico y social del mismo, elaborado de manera que permita su implementación efectiva dentro de una adecuada coordinación intersectorial e interregional” (Alfaro, 2004:2). El acompañamiento del proceso y el respaldo institucional en la práctica es una de las acciones más deficientes del MINAM, situación que se percibe en la mayoría de los informes de los equipos de trabajo. Lo mismo ocurre con los gobiernos regionales y locales, y en algunos casos no hay una retroalimentación dinámica, interna ni externa, con otras instituciones que forman parte en la gestión del territorio.

- 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; para Postigo (2017:5) “la ZEE ha tenido una intención imperativa, que supera la característica de diagnóstico de esta herramienta [...] 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 (Transportes) y las categorías de uso definidas en la ZEE (Ambiente). En este caso le correspondería al MINAM dirimir la contradicción y su resolución tendría carácter mandatorio. Por tanto, en el marco normativo actual se evidencia que la ZEE tendría un carácter mandatorio que no es propio de un diagnóstico, pero la R.M. N° 135-2013 anula esta posibilidad y revela que es solamente indicativo.

- Promueve y participa en la capacitación permanente sobre los temas relacionados a ZEE y OT; en un país que no ha tenido tradición por investigar estos procesos, es complicado que se tenga claridad respecto a los temas relacionados con la ZEE. Es más, cuando la ZEE fue transferida como técnica a través del TCA, las capacitaciones realizadas sólo aclararon dudas puntuales. En el marco de la transferencia de conocimientos, el MINAM realizó tres talleres regionales -Cajamarca en el norte, San Martín en el oriente y Cusco en el sur- cuyos objetivos fueron “facilitar la elaboración e implementación de ZEE en los tres niveles de gobierno, y lograr el uso del instrumento técnico como orientador de la planificación y gestión del territorio” (Dascal, 2005:2). A

pesar, de todo este esfuerzo, el proceso está empantanado en un callejón sin salida.

-Promueve la difusión de los estudios de ZEE aprobados; la difusión de los instrumentos en las trece regiones del país es escasa y no existen los recursos para llevarlas a cabo. Las campañas de promoción y difusión que se realizan son muy técnicas y no llama la atención de los pobladores.

-Lleva un registro con las ZEE en proceso de elaboración y aprobadas; esta es una de las funciones más importantes del Ministerio, lamentablemente se ha realizado a medias. En el SINIA, gestionado por el MINAM, solo están disponibles las ZEE de las regiones ya acabadas, pero no se puede consultar la información de proceso de elaboración en los gobiernos locales. El Ministerio del Ambiente hizo un reporte de la situación de las ZEE-OT en el Perú, con el objeto de “brindar información específica de los logros, avances y estado situacional de la ZEE Y OT a nivel nacional a diciembre del 2013, e informar sobre el acompañamiento que realiza el Ministerio del Ambiente a los estudios” (MINAM/DGOT, 2014:3). Los indicadores de este seguimiento se basan en los procedimientos técnicos-metodológicos de dos normas concretas: D.C.D. N°010-2006-CONAM/CD y R.M. N°135-2013-MINAM. La ficha que se incorpora en este documento privilegia las acciones burocráticas más que las técnicas y está basada en criterios propios de la forma y no, del fondo del proceso.

#### **7.5.4.- Comisión Ambiental Transectorial (CAT).**

Las bases fundamentales de la Comisión Ambiental Transectorial tienen su origen en el D.S. N° 048-97-PCM, el que posteriormente se consolidó con el establecimiento del D.S. N° 022-2001-PCM, que vendría a ser el “Reglamento de Organización y Funciones del Consejo Nacional del Ambiente”. Al mismo tiempo, con el “Reglamento de la ZEE” (D.S. N° 087-PCM, 2004), se estableció la “Comisión Ambiental Transectorial”, que tiene las siguientes funciones en el proceso de ZEE-OT.

-Concierta las políticas en materia, uso y conservación de recursos naturales y ambiente; en este espacio deberían participar los actores más comprometidos en la gestión del territorio, como los gobiernos regionales, que son claves debido al grado de involucramiento y proximidad con el tema. “Sin embargo, la norma no incluye explícitamente a estas instancias de gobierno en la decisión fundamental, que es construir los criterios mínimos para definir políticas públicas y proyectos de interés nacional a fin de evitar conflictos” (GPC, 2011:5) sino, los sectores del gobierno nacional.



-Emite opinión sobre la Estrategia Nacional de la ZEE previa a su aprobación por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM); la existencia de sectores más activos y contrarios a la aprobación de ZEE puede ser atribuida a esta función, como la aprobación de la “Ley N° 30230”, que tiene una naturaleza económica y que ha desestimado la rectoría del MINAM en asuntos ambientales bases de su competencia. “parece mostrar una visión del instrumento como limitador de las inversiones, apreciación compartida por diversos analistas. En otras palabras, a pesar de que la ZEE aparece en la agenda del actual Gobierno como un imperativo formal, en la práctica está despojada de la autonomía necesaria para la toma de decisiones sobre el territorio a nivel subnacional” (Lugón, 2015:186).

#### 7.5.5.- Comité Técnico Consultivo.

De acuerdo al artículo N° 14 referido a la creación del “Comité Técnico Consultivo relacionado con la ZEE y el OT” (D.S. N° 087-PCM, 2004), este se encuentra integrado por un número de representantes de diversas instituciones. En el cuadro N° 27 se observa que la conformación del Comité Técnico Consultivo a nivel nacional, ha experimentado importantes cambios desde su conformación hasta la actualidad, cambios que podrían atribuirse a la mejora de su funcionalidad, sin embargo, se realizaron con otros objetivos y orientados a controlar las decisiones que se iban tomando en el curso del proceso. En el año 2007, durante el segundo Gobierno de Alan García, se aprobó el D.S. N° 088-2007-PCM, que anuló la participación del “Consejo Nacional de la Descentralización” en el “Consejo Técnico Consultivo Nacional” y en su lugar dispuso dos integrantes provenientes de la “Presidencia del Consejo de Ministros”. Como la presión de los gobiernos regionales fue en incremento, el ejecutivo se encargó de definir la cantidad de participantes en el mencionado comité, aprobándose el D.S. N° 013-2009- MINAM que definía cuotas para cada sector. Obviamente, el gobierno nacional se aseguraba con la mayor cantidad posible de miembros, para que de esta forma pudiese conducir los procesos de ZEE-OT en función de sus propios intereses.

Cuadro 27. Evolución en la conformación del Comité Técnico Consultivo Nacional

Norma	Objeto
D.S. N°087-2004-PCM	“Reglamento para la ZEE”
D.S. N°023-2007-PCM	Art. N°1. Amplía la conformación del Comité Técnico Consultivo adicionando otros sectores como: educación, INDECI, cultura, IGN, SENAMHI, Marina de Guerra y DHIDRONAV.

D.S. N°088-2007-PCM	Art. N°1. “n. Presidencia del Consejo de Ministros, a través de un representante de la Secretaría de Descentralización y otro de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial”, en lugar del Consejo Nacional de Descentralización CND.
D.S. N°013-2009-MINAM	Art. N°1. Comité Técnico Consultivo de Ordenamiento Territorial, conformado por representantes de alto nivel de los siguientes organismos (lista).

*Fuente: elaboración propia*

La función del Comité Técnico Consultivo y por requerimiento del Ministro del Ambiente, debe reunirse en forma regular tres veces al año, aparte de otras reuniones extraordinarias según se necesiten. Las funciones de este Comité son:

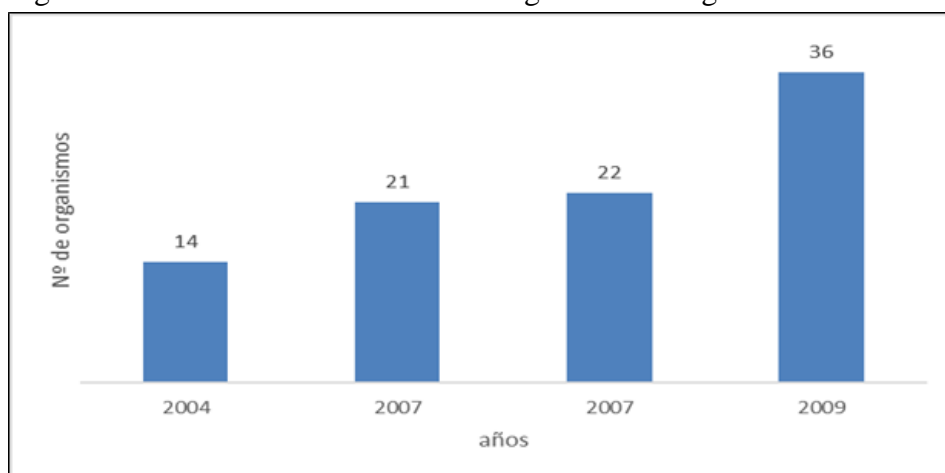
- Opina y recomienda cuestiones concernientes a temas que el MINAM pone en su consideración, tales como la Estrategia Nacional de ZEE y la normatividad complementaria que se emita sobre el tema. No se conocen acciones concretas del comité respecto a esta función, así como tampoco estrategias que hayan trascendido al proceso de zonificación.
- Opina y recomienda sobre normas, procesos y metodologías que viabilicen la puesta en marcha de la ZEE en el país. Si las opiniones y recomendaciones sobre las normas resultasen de la acción de este Comité, sería lamentable, porque el cuerpo jurídico producido hasta la fecha no es proactivo y está marcado por la ambigüedad y la imprecisión.
- Emite opinión y recomendaciones sobre normas, procesos y metodologías vinculadas al Ordenamiento Territorial, como indica el artículo 2° del D.S. N° 088-2007-PCM. Con el avance que habían logrado las regiones, la conclusión de instrumentos de ZEE no era lejana, pero luego de las recomendaciones de este comité, el resultado del proceso muestra enormes deficiencias.

#### **7.5.6. - La centralización del proceso y las decisiones.**

Desde el punto de vista de Preciado, Rap y Vos (2015), existe una incapacidad para visualizar los procesos políticos, las estrategias burocráticas y las disputas técnicas que subyacen en los procesos de zonificación y OT. Esto implica la existencia de una serie de formas y mecanismos estratégicos que se imponen sobre las ideas y valores de la planificación de los usos del suelo, que son el centro de los conflictos. Por otra parte, están las políticas neoliberales que fundamentan el desarrollo de la actividad minera en el Perú, caracterizadas por una distribución desigual de ingresos y por problemas en la descentralización de las políticas de gestión territorial. Cajamarca es un modelo del

espíritu de las políticas neoliberales donde la minería representa a los intereses nacionales, en particular los de Lima, estimulados por el aparato estatal en la asignación del uso de tierras y recursos hídricos sin importar las normas ambientales, en definitiva, una actividad minera caótica y devastadora para la naturaleza y para las comunidades campesinas y nativas del entorno. Las regiones y comunidades locales no aceptan la distribución desigual de los beneficios de la minería y los costos que representa esta actividad para las regiones. La primera etapa de la política de la ZEE y POT estuvo encaminada hacia la descentralización, como es el espíritu de un OT asumido por parte del Estado como una política neutral, técnica y apolítica aplicada en regiones, sin embargo, con la experiencia de Cajamarca, los técnicos y funcionarios del MINAM se dieron cuenta que no habían previsto las consecuencias de esta política y que habían cometido un error. Esta situación determinó un cambio de rumbo de las políticas nacionales, con el propósito de fortalecer el modelo económico y la respuesta inmediata del Estado central fue controlar las decisiones para centralizar todos los espacios estratégicos de la decisión política en materia de zonificación y OT, en contra de leyes orgánicas como la de descentralización y la de los gobiernos regionales y locales. Como se evidencia en la figura N° 16, el número de integrantes del CTC ha ido aumentando considerablemente, donde la mayoría de sus miembros pertenecen al gobierno central.

Figura 16. Evolución numérica de los organismos integrantes del CTC.

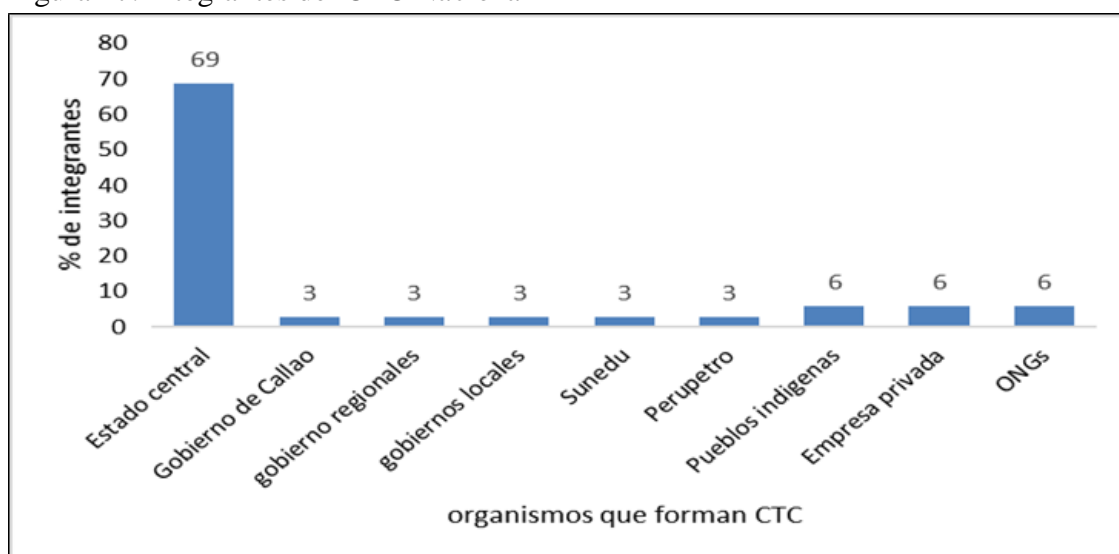


Fuente: elaboración propia

Luego de la disolución del Consejo Nacional de la Descentralización, el proceso de OT se estancó debido a los infundados temores del gobierno y del empresariado que creyeron que las regiones terminarían controlando los territorios y oponiéndose a las grandes inversiones. Para evitar que esto pudiera ocurrir, trataron de aplicar normas que

permitiesen el control absoluto de las decisiones sobre la gestión territorial. Con la aprobación del D.S. N° 013-2009-MINAM, la conformación del “Comité Técnico Consultivo” nacional quedó diagramada según se observa en la figura 17, donde se puede apreciar que el Estado central posee el 69% de los integrantes frente al resto (gobiernos regionales, locales, universidades, pueblos indígenas, empresas privadas y organizaciones no gubernamentales), que suma apenas una pequeña parte del total. Ante este panorama, es imposible que los gobiernos subnacionales puedan plantear alternativas diferentes a la impuesta por el gobierno central, por lo que el enfoque de proceso descentralizado es absolutamente incongruente. Estas acciones estatales contravienen “la idea de convertir el ordenamiento del territorio, de un factor pasivo a uno activo y dinámico requiere, ineludiblemente, contar con una base social amplia, a través de consensos y plataformas de participación colectiva. De igual manera, el proceso requiere de la profundización de la descentralización política y administrativa, que permita un mayor control democrático de los recursos y reforzando la condición de socio-territorialidad específica” (Wong-González, 2010:11).

Figura 17. Integrantes del CTC Nacional



Fuente: elaboración propia; a partir del D. S. N° 013-2009-MINAM

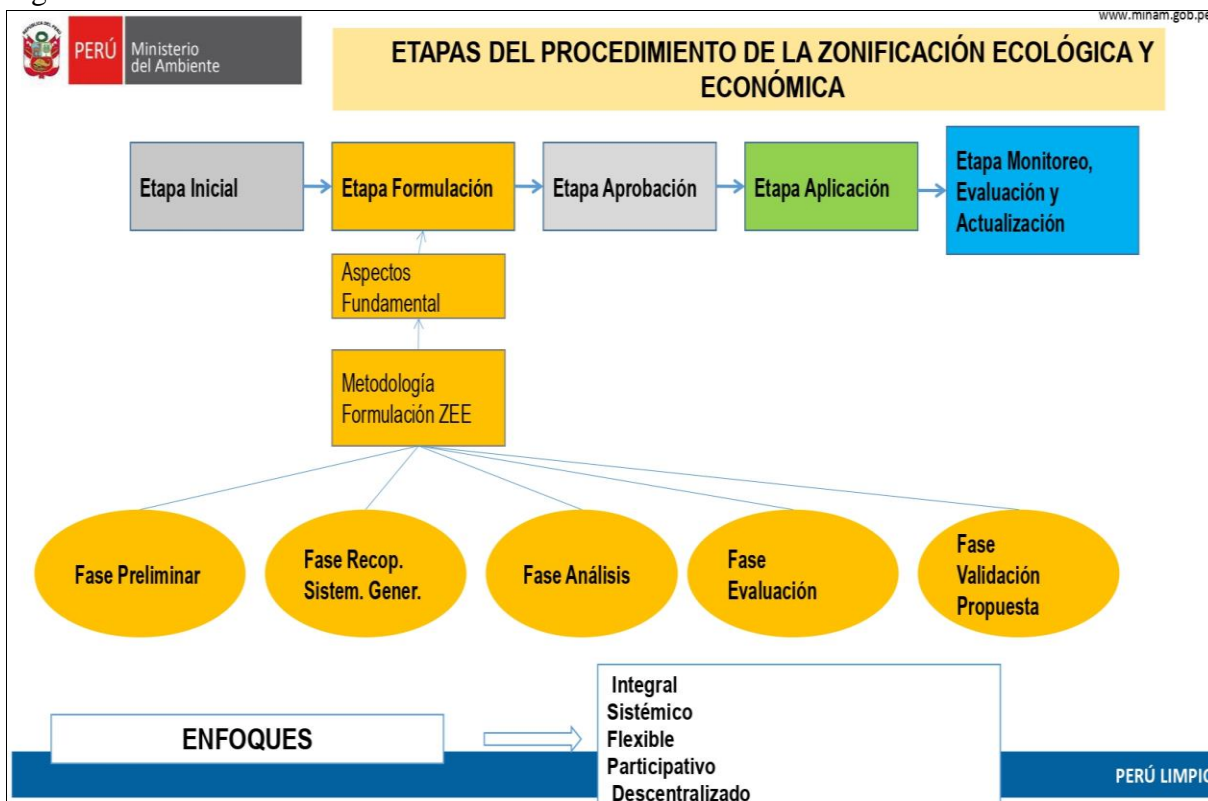
En algunos documentos se habla de la subsidiariedad como un principio importante en la “articulación y direccionalidad de las políticas sectoriales y ambientales en todos los niveles territoriales” (CONAM, 2005:2), principio fundamental porque está “estrechamente ligado al concepto de la descentralización” (Arenas, 2003:46). Otro aspecto que llama poderosamente la atención es la escasa presencia de las universidades, que con un 3% del total de representación sólo cuentan con dos

miembros en el Comité, cuando se esperarí­a que la academia fuese el motor de la vanguardia en la investigaci3n t3cnico-científico y en el esclarecimiento de metodologías, conceptos y todo lo que requiera el proceso. Otro aspecto observado por Azpur (2011), es la ausencia de los colegios profesionales en el comité, cuando estos son los que tienen la especializaci3n en diferentes materias.

### 7.6.- Etapas en el proceso de formulaci3n de la ZEE.

Las etapas y fases establecidas en el proceso de formulaci3n de la ZEE son numerosas. Las cinco etapas son: inicial, formulaci3n, aprobaci3n, aplicaci3n, monitoreo y evaluaci3n. Las fases que se insertan en la segunda etapa son: preliminar, recopilaci3n, sistematizaci3n y generaci3n de informaci3n temática, análisis, evaluaci3n y validaci3n (D.S. N° 087-2004-PCM; D.C.D. N° 010-CONAM-CD, 2006), como se aprecia en la figura 18. Seg3n esta figura, el proceso se muestra como lineal en las etapas, pero no considera en esta linealidad en las fases, realidad completamente ilusoria, porque, en la práct­ica las fases forman de la linealidad en el tiempo, lo que ha generado demoras y retrasos por la inflexibilidad de este planteamiento.

Figura 18. Proceso en la formulaci3n de un instrumento ZEE



Fuente: MINAM (2018)

El Tratado de Cooperación Amazónica TCA (1998) afirmaba que los procesos naturales, económicos y sociales implicados en la ocupación territorial y el uso de los recursos son complejos. Para analizar, entender, modelar y reflejar un plan, se proponía al ejercicio de la ZEE como un medio, dejando claro que no existen soluciones lineales a los problemas metodológicos complejos como los que enfrenta esta propuesta. Esta afirmación no puede ser sólo una simple enunciación, sino que un desafío que invite a la creatividad, al conocimiento, la investigación y la reflexión teórica, lo que no se ha llevado a cabo en el Perú, que ha optado por recorrer una vía preconcebida sin entendimiento de por medio. Los mismos promotores de este proceso indican que “no se quiere dejar la impresión de que todos los aspectos metodológicos están resueltos. La propuesta no plantea soluciones únicas. Las posibilidades son diversas y numerosas. Se presenta, sin embargo, un marco de referencia metodológico que puede ser modificado y adaptado a las condiciones locales donde éste será utilizado” (TCA, 1998). A medida que se avanzaba en su aplicación, la metodología fue experimentado reveses y vacíos, como se observa en las memorias de ZEE de las regiones. Inicialmente, la formulación de los ZEE se realizó de acuerdo al Reglamento de la ZEE (D.S. N° 087-PCM, 2004) que en el artículo 7° indica que el esquema comprende cuatro etapas, según se indica en el cuadro N° 28.

Cuadro 28. Etapas y metodologías para el proceso de ZEE

<b>Etapas</b>	<b>Metodologías</b>
Etapa 1	Identificación y caracterización de unidades espaciales relativamente homogéneas, denominadas Unidades Ecológicas Económicas (UEE), integrando espacialmente las variables físicas, biológicas, sociales, económicas y culturales.
Etapa 2	Evaluación de las UEE, con diversos criterios para identificar alternativas de usos sostenibles con el propósito de formular la propuesta de la ZEE.
Etapa 3	Aprobación de la ZEE, por los niveles de gobierno correspondientes y su incorporación a los planes y programas sectoriales, regionales y locales.
Etapa 4	Seguimiento y evaluación sobre el uso de la ZEE, en las correspondientes políticas y planes de ordenamiento territorial.

*Elaboración propia: a partir de D.S. N°087-2004-PCM.*

Antes de la aprobación del Reglamento ya se había iniciado la formulación de algunas experiencias de zonificación en las regiones amazónicas, luego tuvieron que acomodar su contenido. Con el apoyo de IIAP, las regiones de Amazonas, San Martín y Madre de Dios iniciaron intensamente las labores de reformulación, pero cuando estaban por terminar el proceso, se aprobó una nueva “Directiva de Metodología para la

Zonificación Ecológica y Económica” (D.C.D. N° 010-CONAM-CD, 2006), que exigía nuevos estudios y tratamientos al proceso, generando confusión e incertidumbre en los pasos metodológicos que se requerían para la formulación de los instrumentos, colocando al proceso en un escenario difícil de gestionar.

Diversos autores consideran que existe una debilidad y desconocimiento metodológico en el proceso de la ZEE, lo que influye en el pobre desarrollo técnico de los proyectos, que no logran alcanzar los objetivos deseados de zonificación (Azpur, 2011; Landeo, 2013; Beraún, 2014). El instrumento creado por la FAO y perfeccionado por Brasil para el entorno amazónico, donde se aplicó con éxito relativo, fue transferido al Perú vía convenio de la OTCA y se experimentó con apoyo de instituciones no gubernamentales y del mismo Estado, sin responder con la misma versatilidad en territorios andinos y costeños que en la Amazonía. La aplicabilidad y la pertinencia son cuestiones metodológicas que requieren ser tomadas en cuenta en las grandes macroregiones naturales de la costa, los Andes y la Amazonía. La mejoría de la metodología de trabajo del proceso, en base a objetivos e indicadores definidos, no debe ser agregar etapas y fases, sino mejorar la ZEE en sí misma, incorporando aspectos puntuales de acuerdo a las deficiencias que se presenten en cada caso. El TCA (1998) se refiere a la complejidad que presenta el análisis del territorio, lo que hace que la metodología muchas veces no se ajuste a la realidad y que no existan soluciones simples y lineales.

Las memorias de ZEE aprobados por el Ministerio del Ambiente presentan serias deficiencias metodológicas en su elaboración, y se debe a que esta había nacido para el territorio amazónico y no se pudo adecuar a otras áreas del país, como se evidencia en el caso de las regiones del Pacífico, en cuyos expedientes técnicos no se consideraron análisis marino-costeros, presentando un vacío que se intenta subsanar en la fase de estudios especiales. Al hablar del caso de Brasil, Ab´Saber (1989) afirma que, no es posible transponer metodologías geocartograficas a otras áreas geocológicas del país, porque la aplicación en un determinado espacio geográfico requiere de su propio método, reflexión y estrategia. También destaca que los principios de una ZEE no tienen las condiciones para ser aplicados a todo y a cualquier tipo de región geográfica y social. Por ejemplo, en numerosos proyectos se emplea la clasificación de capacidad de uso del suelo con técnicas creadas para regiones templadas de Estados Unidos, las cuales no pueden ser aplicadas directamente en tierras tropicales, semi-áridas, desiertos

o montañas, con mayor diversidad geológica y edafológica. En el caso de Brasil este factor fue superado a través de la investigación, mientras que en el caso peruano no se ha intentado efectuar adecuaciones para definir la diversidad de las regiones del país.

¿Porque en décadas de trabajo no se ha superado esta debilidad generalizada? Son muchos años como para tener “vacíos en la directiva metodológica de la ZEE” (Alcántara, 2011), la zonificación se viene trabajando aproximadamente desde 1994. Como afirma Alicia Quispe (2017:8), responsable de la ZEE en la región Cajamarca, aparentemente fue la experiencia de este caso la que reveló las debilidades metodológicas, ya que “durante 2009, se siguen construyendo mapas temáticos y se comienza a pensar en la fase de análisis y evaluación, también llamada fase de modelamiento. Ante la ausencia de metodologías desarrolladas por el ente rector –la Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOT) del Ministerio del Ambiente (MINAM)– para la elaboración de los modelos que determinen las potencialidades y limitaciones del territorio, el Equipo Técnico del proceso de ZEE-OT apuesta por una metodología en modelamiento con la aplicación de los sistemas de información geográfica (SIG) desarrollada por la GTZ para la identificación de zonas prioritarias para la conservación de la biodiversidad”. Otras regiones atribuyeron al MINAM el “tiempo prolongado de evaluación de los estudios, así como de revisión de los modelos de ZEE; también se constata que no hay una metodología clara y consecuente en la revisión de los mapas temáticos y los modelos” (GPC, 2014:13). Las quejas se refieren a que la metodología siempre está en construcción y que tiene una coordinación inadecuada por parte del MINAM. Al mismo tiempo, se establecen problemas con respecto a las diferencias metodológicas y a la dificultad de definir una metodología definitiva por parte del ente rector (GPC, 2014:21). Beraún (2014) señala que en las cuatro regiones norteñas donde se tuvieron las mayores dificultades, esto se debió a que no se conocía plenamente la metodología, por lo que no se aseguraba el arribo a los objetivos deseados. Recapitulando, el caso de Cajamarca ha sido ampliamente documentado y estudiado en relación a las demás regiones del país. En una decisión política sin precedentes, el Gobierno Regional de Cajamarca consideró la importancia de la ZEE para la región a raíz del conflicto con la Minera Yanacocha. Después de un intenso proceso de negociaciones y talleres, el documento fue aprobado por la Ordenanza Regional N° 018-2010-GRCAJ-CR, convirtiéndose en una de las primeras ZEE mejor desarrolladas a nivel macro. Esta experiencia permitió documentar los pasos






metodológicos para los sub modelos, dispuso de cartografía en todo el proceso y contó con la participación ciudadana y con el asesoramiento técnico de las instituciones rectoras en los temas especializados (INGEMMET, PNUD, MIMDES, INRENA, MINAM, MEM, MINAG, PCM, INC, VIVIENDA, entre otras) La participación no sólo fue de actores públicos y privados, sino, también de forma vertical entre los diferentes niveles administrativos de la región para el intercambio de metodologías y socialización de la experiencia del proceso entre los equipos técnicos (Alcántara, 2011).

### 7.7.- Valoración del proceso ZEE en el Perú

Para verificar el grado desarrollo del proceso ZEE, se ha realizado un análisis de cada uno de los aspectos previstos en el “Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica” (D.S. N° 087-2004-PCM), los resultados se muestran en la figura 19.

Figura 19. Resultados del Reglamento de ZEE

N°	Características	Calificación
<b>Características de la Zonificación Ecológica y Económica- ZEE</b>		
1	Naturaleza	
2	Finalidad	
3	Objetivos	
4	Niveles de estudio	
5	Zonificación sectorial	
6	Enfoques	
7	Metodología	
8	Evaluación de UEE	
9	Categoría de uso	
10	Niveles de calificación de las categorías de uso	
<b>Gestión institucional de ZEE</b>		
11	órganos competentes	
12	Funciones MINAM	
13	Comisión Ambiental Transectorial (CAT)	
14	Comité Técnico Consultivo (CTC)	
15	Función del CTC	
16	Comisión técnica ZEE en el ámbito regional y local	
17	Funciones de la comisión técnica regional y local	
18	Etapas de ZEE	
19	Plan Operativo bianual de ZEE	
20	Etapa Inicial	
21	Etapa de proceso de formulación de la ZEE	
22	Etapa de aprobación	
23	Etapa de Aplicación	
24	Etapa de Monitoreo, evaluación y actualización	
<b>Sistema de información para el proceso</b>		
25	Información disponible	
26	mecanismo de acceso	
27	Instituciones generadores de información	

28	Acuerdos institucionales	
<b>Supervisión y sanciones</b>		
29	Autoridades responsables	
30	Quejas	

Fuente: elaboración propia

Haciendo un cálculo de los logros alcanzados en este proceso, se ha cuantificado el grado de cumplimiento de los mismos y resulta que, solo un 35% del instrumento se ha cumplido, por consiguiente, ha habido un proceso irregular y deficiente. La mayoría de los aspectos previstos en el reglamento se cumplieron a medias (regular) como se indica en la figura 19. Prueba de ello, es que la mayoría de los documentos de zonificación muestran serias dudas en sus contenidos, lo que demuestra, las debilidades y la falta de acompañamiento que tuvieron durante el proceso de formulación por parte de la entidad rectora en la materia. Señalar que, los aspectos considerados como positivos (color verde), que indica el cumplimiento de una parte del proceso, no quiere decir que estos fueron eficientes ni eficaces, solo fueron cumplidos según el reglamento, los resultados específicos se analizan en el capítulo 8. Lo mismo sucede con la calificación irregular (color amarillo), esta calificación tiene un amplio margen de características que también se detallan en el capítulo siguiente. A continuación, se realiza una valoración de cada uno de los aspectos estudiados en este capítulo.

Sobre los “Estudios”, en Perú los trabajos han centrado su interés en la definición de los conceptos de OT, planificación, ZEE y otros; los que son utilizados indistintamente en los diferentes documentos. Sin embargo, dada la cantidad de años que lleva implementándose esta política, no es normal que haya habido avances tan escasos en materia de conceptualización. Es importante señalar que existen escasos estudios y análisis institucionales y académicos, los informes de implementación de las políticas de OT, habitualmente son realizados por instituciones no gubernamentales. De parte del Estado se presenta información difusa y de acuerdo a los intereses de cada sector y régimen gubernamental, incluso se trabajan los mismos temas, pero se conciben de forma diferente. Los aportes académicos se centran en artículos contenidos en la revista “Espacio y desarrollo” de la Pontificia Universidad Católica del Perú (CIGA-PUCP) y autores independientes que han publicado en el extranjero sobre estos temas.

En torno a la “Influencia”, el proceso peruano de ZEE, ha recibido una serie de influencias en diferentes momentos y contextos en la historia contemporánea del Perú. Estas influencias provinieron de diferentes ámbitos, destacan las organizaciones multilaterales a nivel global como la FAO y organizaciones multilaterales del ámbito latinoamericano como TCA-OTCA. Sin embargo, estos influyentes tampoco tuvieron definidos los alcances de las políticas que promovían ni fueron exitosos en los espacios de origen, como es el caso brasileño. Una consultora evaluó los resultados del convenio (Euroecotrade y el Estado peruano), donde el Estado, había priorizado realizar, a través del MINAM, —que ya venía trabajando la ZEE— realizar zonificación a nivel macro en cinco ámbitos regionales. El informe final de esa evaluación indicó que “Si bien el AP de la UE hizo que se incluyan los niveles Meso y Micro, escalando el nivel de coordinación y cooperación del MINAM al incluir a los gobiernos locales, no hubo actividades directamente ligadas a la identificación de zonas ecológicas económicas en particular asociadas a la producción y exportación de productos ecológicos. Posteriormente, los trabajos de Zonificación Ecológica y Económica podrían servir a ese propósito, en la medida que dicha zonificación se orienta a identificar alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones, usando criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales. Sin embargo, el alcance del cumplimiento de las metas e indicadores no estuvo directamente asociado a este proceso. La pertinencia y relevancia de este indicador también es valorada como débil” (Comisión Europea, 2017:47). En resumen, no se tuvo logros, incluso una región (Arequipa) no llegó a cumplir con la zonificación, pese que formaba parte del convenio.

La “Evolución normativa” es sinuosa y muy indeterminada. En Constitución (1993) no se definió el territorio de forma integral, hecho que ha concitado la especulación conceptual en función de los intereses preponderantes en un determinado momento. La “Ordenación y Gestión Territorial” está considerada en la trigésimo cuarta (34) política estatal, y su implementación está a cargo de la administración pública a nivel nacional, regional y local. Sin embargo, cada uno de los niveles de gobierno presenta dificultades al momento de su ejecución debido a las diferencias de tamaño que tienen los territorios de las distintas regiones y provincias, así como, por los mecanismos implicados en su debida implementación. La política de OT-ZEE se instituyó con la aprobación de “Ley Orgánica para el Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales” (Ley N° 26821,

1997), que mencionaba por primera vez en la legislación nacional el concepto de ZEE-OT. En las siguientes décadas esta se vio fortalecida, no se caracterizó por ser una política lograda y consensuada, sino que devino en un proceso lento, con experiencias desiguales, objetivos diferentes y metodologías heterogéneas. En la práctica, en el país no se ha aprobado ningún POT en dos décadas de discusión y debate, por lo que los resultados obtenidos del proceso han sido insignificantes. En resumen, un fracaso para el país, como confirman Chirinos, Passuni y Rischmöller (2015:21), en el ámbito peruano el OT-ZEE “ha tenido una trayectoria relativamente corta, con serias limitaciones para convertirse en política pública nacional”, debido a la profusión de ambigüedades que presenta en el marco conceptual y legal, no ayudan en su avance con otras políticas territoriales y tampoco cumplen el papel de instrumento articulador. En consecuencia, la situación del OT en el Perú es compleja, a pesar de las exigencias de las instituciones cooperantes del ámbito europeo, no se ha implementado adecuadamente como una política de Estado debido a la escasa voluntad de los gobernantes en la mayoría de los regímenes del gobierno. Lo que ha significado que el recorrido en la implementación de la política de ordenamiento territorial ha sido un camino sinuoso y complicado, lleno de dificultades. Los factores determinantes son diversos y complejos, destacando problemas sociales, jurídicos, metodológicos, políticos y económicos, siendo este último como el aspecto determinante en el fracaso de la mayoría de las políticas de planificación. El Perú, ha intentado desarrollar algunas estrategias para superar esta situación, pero han resultado siendo insuficientes y hasta desalentadoras.

En los primeros años del gobierno de Humala se fortaleció la política de OT en el Perú, pero conforme fue cambiado el rumbo de su gobierno, fue él mismo quién “redujo” esta política. Se robusteció el rol rector del OT del Ministerio del Ambiente por medio de la aprobación de normas, del fortalecimiento de las capacidades, de la disposición de información y del control de todo el proceso, al mismo tiempo, con estas acciones se centralizaron las decisiones, provocando la pérdida de roles más activos de los gobiernos subnacionales. El Ministerio celebra porque “cuentan con un conjunto de instrumentos técnico-normativos que los orienta adecuadamente en el desarrollo del proceso de OT de manera continua y permanente, permitiendo resultados significativos que contribuyen al desarrollo territorial” (MINAM 2016:221), cuando no lograron ningún resultado concreto, a pesar de las expectativas que han generado en la

ciudadanía y las peticiones recibidas de los gobiernos regionales y locales. Al constatar que los resultados sólo son indicativos y pese a que el OT es una herramienta potente para el desarrollo, este ha dejado de prestar interés, por lo que el Ministerio ha tratado de desmitificar los siguientes aspectos: “El OT define usos, el OT establece derechos de propiedad, el OT restringe y excluye las inversiones, el OT es igual a demarcación territorial, el OT es igual a acondicionamiento territorial, el POT es lo mismo que el Plan de Desarrollo Concertado, el OT es competencia exclusiva de las regiones y el OT es competencia exclusiva del MINAM” (MINAM, 2016:222).

Sobre las “Características de la zonificación”, en relación, a la división político administrativo en el Perú, entiéndase “región” como el segundo nivel de administración pública y su autoridad es el “Gobernador Regional”, y el nivel local está considerado como el tercer nivel de administración pública que integra a los gobiernos provinciales y distritales, encabezados por los alcaldes respectivamente. Entre las características de la ZEE se tiene, los principios y los objetivos; en el marco de los principios, la más importante fue la “Descentralización”. Sin embargo, los mecanismos de transferencia de prácticas de planificación hacia las regiones y los gobiernos locales, se han dado en un escenario de ambigüedad y confusión permanente, plagada de tergiversaciones por parte del mismo sector promotor (MINAM). La imprecisión y la lentitud han sido aspectos recurrentes, dado que los conceptos usados en la normativa y los instrumentos existentes contrastan con la forma que son utilizados en documentos, instituciones y diversos sectores del gobierno central. Por lo consiguiente, es urgente llevar a cabo una reflexión en torno a las experiencias de OT y a las acciones de planificación en el país. Del informe del MINAM (2016) se desprende que hay una disparidad enorme en la ejecución de los planes territoriales entre los gobiernos regionales y los locales, sin embargo, el Ministerio rebaja estas diferencias celebrando la existencia de un gran avance en este campo. Esta afirmación es cuestionable si consideramos los resultados en relación al extenso lapso de tiempo que se lleva implementando esta política. Pese a los esfuerzos del Estado peruano, el OT no se ha consolidado ni como función pública ni como articulador de acciones sobre el territorio.

En cuanto a “Gestión Institucional”, a pesar de los esfuerzos llevados a cabo en el Perú para la implementación de políticas de OT, su futuro no parece tener un rumbo acertado. Una de las mayores dificultades que se observa, es la enraizada parcelación de

funciones estatales a cargo de políticas sectoriales, que generan conflictos de competencias al momento de tomar decisiones sobre las políticas territoriales, más aún cuando estas se centralizan y los gobiernos regionales no cuentan con la suficiente capacidad de maniobra sobre sus territorios, en un escenario de diversidad social, económica, cultural y territorial. Esta situación ha conllevado a la duplicidad de competencias y conflictos entre los sectores como la existencia de discrepancias técnicas, donde “no existe un ente supra que pueda resolverlas. En la práctica estos aspectos generan retrasos durante el desarrollo de los procesos y en algunos casos pueden llegar a estancarlos” (Chirinos et al., 2015:86). Otro factor que debilita en lugar de aportar a la gestión del OT por parte del MINAM, como observa Belaunde (2016) es que, en el Perú, la entidad que gestiona el ordenamiento territorial sólo es una dirección y no llega ni a la condición de Viceministerio. Sin embargo, se traza un ambicioso objetivo de articular una política a nivel vertical y horizontal. En consiguiente, “no es un tema ideológico, sino técnico” y tiene sentido unir ordenamiento con el ambiente, porque el país posee una “gran diversidad ecológica, que forma parte de nuestra riqueza; entonces el tema ambiental debe estar necesariamente presente en la manera de organizar el territorio en lo económico; no hacerlo conllevaría el riesgo de destruir nuestra sostenibilidad de largo plazo; y hay muchas fuerzas, motivadas por cierto desprecio hacia esa riqueza, o peor, por grupos de tipo mafioso, que la están amenazando actualmente” (Belaunde, 2016). Pero esta propuesta, está plenamente cuestionada por considerar a MINAM un sector incapaz de concertar y sinergizar con los otros sectores comprometidos en esta política.

Los supuestos mitos a que se refiere el MINAM se deben a los vacíos que ha mostrado este proceso desde su inicio. En su recorrido se fueron cambiando las reglas, burocratizándolas y complejizándolas, para que nunca se consoliden los planes de OT y aún existe la duda que este podría ser restrictivo para las inversiones en actividades extractivas. Para que funcione este proceso se requiere generar consensos entre todos los actores involucrados encauzados a negociar sus intereses, por ejemplo, las necesidades que tienen los habitantes de los territorios afectados. Los recientes conflictos dan cuenta de este aspecto de la negociación, la regla general muestra que han sido un fracaso, lo que invita a reflexionar y a buscar mecanismos urgentes, más pragmáticos, en torno al OT en el Perú. Como ratifica Bury (2007), la tendencia de la producción aurífera continúa en alza y lo seguirá haciendo cuando se inicien nuevos

proyectos de explotación en los Andes peruanos. En el caso de Cajamarca, la operación de la minera Yanacocha tuvo un importante impacto en el ambiente debido a la tecnología empleada en la concentración del oro: “MYSa ha desplegado tecnologías de minería a tajo abierto y de extracción por lixiviación con cianuro” (Bury, 2007: 23). La mayor contradicción de esta inversión está en los niveles de pobreza de los pobladores de Cajamarca, se suponía que ellos eran los beneficiarios directos de la inversión minera, pero acabaron siendo las comunidades afectadas sin tener acceso a los beneficios económicos de la explotación. Los distritos y provincias, incluso en la misma región recibieron escasos beneficios, por el contrario, experimentaron grandes cambios y se vieron afectados en el acceso a los recursos naturales como el agua, situación que generó conflictos entre las comunidades a favor y contra de la minería.

El fortalecimiento de la institucionalidad de los gobiernos regionales y locales no se puede considerar un logro del MINAM, como sugiere su reciente informe, porque en los últimos años ha perdido su poder de decisión en relación al resto del poder ejecutivo. Lo que ha hecho este Ministerio es centralizar el proceso del OT reduciendo el protagonismo de los gobiernos subnacionales. Cuando se informa que se logró el involucramiento participativo de la población, de los agentes económicos y sociales y de los pueblos indígenas no responde a la realidad, es conocido que el MINAM aprobó la Ley N° 30230 (2014) para reducir su potestad y retroceder lo avanzado con una serie de cuestionamientos al respecto. Se puede considerar un acierto que las normas este disponibles en la plataforma virtual del MINAM, pero no se encuentran los documentos de ZEE o los de EE de las regiones, por lo que, la falta de accesibilidad no permite que se visibilicen los productos del proceso de OT, como sugiere el MINAM, ni se orientan a la población en general, aparte del carácter técnico que se presentan los contenidos, en su mayoría.

El proceso de la elaboración del POT es una de las situaciones más cuestionadas, por la exagerada “burocratización” del proceso en función de los intereses del Estado. La numerosa cantidad de etapas y fases responden a beneficios que proyectan los impulsores de la política económica en el país, que se basa en la primacía del mercado, donde “los gobernantes y burócratas no sean distintos de los demás agentes económicos y, en concreto, que no actúen movidos por el interés de los demás –de la sociedad, de los ciudadanos–, sino por su interés personal” (Martínez y Ramírez, 2010:70). Como

resultado nos encontramos con una propuesta de un proceso atestado de etapas y fases imposibles de cumplir en un plazo no menor de treinta años, que, en la práctica, son absolutamente inútiles para los propósitos concebidos. Las razones que está detrás de esta ampliación de etapas y fases se enmarca en la idea equivocada, que la zonificación o el plan de ordenamiento territorial es ecologista considerándose como un instrumento opositor a las actividades extractivas como la minería. El Estado y los agentes económicos se movilizaron inmediatamente en buscar mecanismos que frenasen el proceso que se encontraba en marcha y con enorme empoderamiento en algunas regiones del país. El Estado no podía retroceder en sus intenciones ni tampoco oponerse a una política que lo había promovido con cierto entusiasmo. Entonces, desde el mismo aparato gubernamental se desarrollaron mecanismos para no oponerse abiertamente, pero si, obstaculizar por otros medios como la ampliación de etapas, fases, estudios y plazos para el proceso.

El proceso de ZEE peruano se desarrolló en la Amazonía como una experiencia aislada, a pesar de existir avances en algunas regiones como San Martín, donde se logró la elaboración de instrumentos de gestión territorial. A juicio de Lugón (2015), este resultado particular se debió a la permanencia del gobierno regional por dos períodos consecutivos, que permitió la continuidad de las políticas de zonificación. (Zucchetti et al. 2008) también destacan que esta región ha utilizado la ZEE y el OT como instrumentos de gestión territorial, en el conjunto del país no significaron progresos determinantes para la política de planificación. Mientras en Brasil, país donde se originó la propuesta de zonificación, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) profundizaba los alcances de la ZEE y la concebía como un modelo para la toma de decisiones (Steinberger Theodelina, 2003), en el Perú, no se habían desarrollado ni siquiera los estudios más básicos y tampoco la academia se había interesado en el proceso, por lo que el Estado ha debido jugar sus cartas en solitario sin intervención de otros actores. Como opina Raúl Lizarraga, “copiar modelos de fuera ha sido siempre un fracaso; por ello, el modelo brasileño u otro, si se consideran útiles hasta cierto nivel, deben ser adaptados a la realidad peruana” (UNLM, 2013:29). Esto no se hizo, el Estado se limitó en aprobar en 1997 un artículo referido al tema en la “Ley Orgánica sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica” (Ley N° 26839), una concepción bastante confusa y sin proyección efectiva.



En las políticas del Estado peruano no parece haber coherencia en la relación existente entre los objetivos del OT, la planificación y las estrategias propuestas para alcanzar las metas. Por un lado, se promueve el OT como propuesta para el desarrollo, pero por el otro, se impulsan actividades económicas que se contradicen con los preceptos planteados (ambientales), evidenciándose una transgresión permanente y una incoherencia entre las políticas y las acciones desarrolladas. La ambigüedad existente en la política de OT peruana se evidencia en el uso de los conceptos, en la elaboración de las normas jurídicas y de los instrumentos, así como en una serie de incógnitas irresueltas en torno a las tres temáticas centrales como gestión ambiental, OT y ZEE. A pesar de esta situación, los gobiernos regionales han expresado su deseo de adoptar políticas de gestión territorial de acuerdo a sus realidades, incorporando principios innovadores que involucran la participación de la comunidad académica, en la línea de lo expresado por las Leyes N° 27783 (2002) y N° 27867 (2003). Sin embargo, el peso de la decisión política centralizada ha determinado el fracaso de las herramientas de planificación, más aún cuando las acciones de esta política se concentran en forma dominante y coercitiva en la capital nacional. En este escenario, el escaso consenso de los actores sociales se vuelve complicado para el establecimiento de una política de OT.

El informe del Ministerio del Ambiente correspondiente al periodo 2011-2016 (MINAM, 2016), indica un balance en materia de gestión ministerial, optimismo basado en los avances logrados por los gobiernos regionales y locales. El informe destaca signos del supuesto desarrollo en OT a través de un recuento de las ZEE culminadas y de otras por concluir, por la dotación de normas e instrumentos al proceso y por la utilización de las definiciones. El informe también considera como logros la creación de comisiones técnicas, el establecimiento de procedimientos técnicos y metodológicos para la elaboración de instrumentos, lineamientos para formulación de PIP y otras coordinaciones burocráticas. Se cuenta como logro a los gobiernos regionales que tienen aprobada su ZEE, mientras algunos continúan con la elaboración de los estudios especiales (EE) para lograr el Diagnóstico Integrado del Territorio (DIT) antes de llegar al Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Sin embargo, esta auto celebrada memoria institucional respecto al proceso es cuestionable, si el primer nivel correspondiente a la ZEE se ha demorado dos décadas y en muchos casos ni siquiera se ha culminado el instrumento, cabe preguntarnos ¿Cuánto tiempo se requerirá hasta que se llegue al POT? Probablemente otras dos décadas más y cuando llegue este momento todo habrá

cambiado y los documentos estarán desfasados. No se puede celebrar como éxito este proceso tan lento e impreciso emprendido por el Estado peruano.

Los resultados que muestra el Estado son sólo intenciones, como los 30 proyectos de inversión pública a diciembre de 2015, que serían fruto de la capacitación de técnicos y gestores en el tema. Se cuenta como importante avance la “identificación en términos cuantitativos y cualitativos de las potencialidades, limitaciones y dinámicas de nuestro territorio en base a información primaria y especializada” (MINAM, 2016:216), pero esta información no es nueva, proviene desde la década de los 70, época que se identificaron las potencialidades y limitaciones, aunque no estaban plenamente cartografiadas, aportan. Al mismo tiempo, en los territorios existen diagnósticos que no se utilizan adecuadamente para plantear los programas de desarrollo: se cuenta con zonificaciones orientadas a la “Reducción de la incertidumbre acerca de la localización y magnitud de las zonas con aptitud productiva, zonas de tratamiento especial, zonas con vocación urbana e industrial, zonas de protección y conservación ecológica, y zonas de recuperación” (MINAM, 2016:216), perspectiva más urbana que rural. Se piensa en identificar zonas aptas o no, para actividades en el entorno rural, sin considerar que este espacio tiene menor presión demográfica, entonces la pregunta es ¿Para quién?, dado que la población residual que vive en el medio rural tiene completamente identificadas las zonas de vida (tierra y agua). Por su intensidad, el problema de la vocación urbana, industrial y de zonas de protección es del entorno urbano, donde no se aplica el OT porque existe otra norma que se llama Plan acondicionamiento territorial (PAT), se concluye que ambos instrumentos son ineficaces a la vista de sus resultados.

Otro resultado que esgrime el MINAM (2016:216) es el “óptimo conocimiento, según escala definida, sobre las condiciones de peligros, vulnerabilidad y riesgos de desastres ante el cambio climático, para una adecuada identificación de las necesidades y problemas territoriales para la formulación de proyectos de inversión con condiciones de sostenibilidad económica, social, ambiental, así como ante la posible ocurrencia de riesgos de desastres”. Esta afirmación no puede ser considerada un resultado porque el POT está pensado para el territorio integral, por lo que, quizás el término correcto sea para el entorno rural. Sin embargo, los mayores problemas de riesgo de desastre están en los centros urbanos, como ocurrido en las recientes inundaciones y huaycos que asolaron el país, pero el POT no aplica para este entorno –se piensa el POT para el área

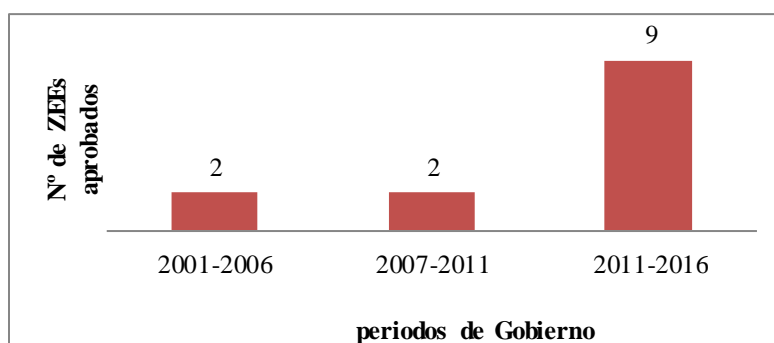
rural donde hay menor población– y en el medio urbano ya existe zonificación, que es, igualmente incapaz de resolver los problemas de gestión territorial.

## CAPÍTULO 8. VALORACIÓN CRÍTICA DE LOS INSTRUMENTOS DE ZONIFICACIÓN EN EL PERÚ.

### 8.1.- Proceso de formulación de los instrumentos de Zonificación

En la revisión, análisis y valoración del contenido de los instrumentos de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) se ha planteado la siguiente interrogante ¿Cuáles son las características de los documentos de ZEE de las trece regiones del Perú?, ¿Cómo se articulan en el proceso de ordenamiento territorial (OT) y con otros instrumentos de desarrollo? La pregunta reúne tres aspectos: características de la zonificación, mecanismo de articulación al OT y con otros instrumentos de desarrollo en los diferentes niveles administrativos. Para los fines de este estudio, se han analizado trece documentos o instrumentos de zonificación pertenecientes a diferentes regiones del Perú, que ya han sido aprobados por el Ministerio del Ambiente, ente rector del proceso. Las regiones de Amazonas y San Martín aprobaron su zonificación en el período del gobierno de Alejandro Toledo, mientras que Madre de Dios y Cusco lo hicieron en el período de Alan García y otras nueve regiones en el período de Ollanta Humala, como indica la figura 20.

Figura 20. Aprobación de ZEE por periodos gubernamentales

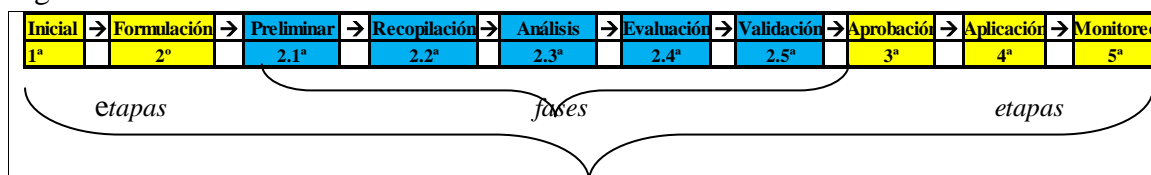


Fuente: elaboración propia

Respecto a la formulación de las etapas y fases, estas se basaron en experiencias previas al caso peruano, es decir en la zonificación de Brasil que consideraba a las siguientes etapas: “*planificación, diagnóstico, pronóstico y la implementación, cada cual con sus subdivisiones*” (Pereira, 2011:15). Sin embargo, en el caso peruano se ha partido con un número de etapas en el año 2004 y según el “Reglamento de ZEE” (D.S. N°087-2004-PCM), como indica la figura 21, posteriormente en el año 2006 se incrementó un número de fases en la segunda etapa del proceso, pero, no se ha explicado

adecuadamente cuáles fueron los criterios para determinar esta cantidad de etapas y fases. Para el MINAM resultaba sencillo, sugerían que el proceso solo contaba con las etapas, las fases eran como una especie de trabajo paralelo, sin embargo, no se condice en la práctica, porque las etapas y fases terminan constituyendo una linealidad (figura 21), lo que alarga el proceso. En otras palabras, no se podía continuar con la aprobación sin antes pasar por las 5 fases planteadas en el Reglamento de Metodología de formulación, no solo eso, en cada fase y etapa tenían un número cuantioso de acciones que tampoco se advirtieron. Al momento de enfrentar el proceso se volvió, complicado, costoso y lento.

Figura 21. Proceso lineal en la formulación de un ZEE



Fuente: elaboración propia a partir de D.S. N° 087-2004 y D.C.D. N° 010-CONAM-CD, 2006.

## 8. 2.- Etapa inicial.

De acuerdo al artículo 20° del “Reglamento de ZEE” (D.S. N° 087-2004-PCM), se desprende que hay dos aspectos fundamentales para el proceso: la decisión política de la autoridad competente en el nivel administrativo correspondiente y el nivel de estudio a realizar (macro, meso o micro). Con la aprobación de la “Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica” (D.C.D. N° 010-2006-CONAM-CD) se agregó el financiamiento como tercer aspecto a considerar.

### 8.4.1.- Decisión política de la autoridad del ámbito

Para el inicio de la formulación del instrumento de ZEE, es clave la decisión política de las autoridades regionales y locales, siendo esto, un factor determinante para la concreción del instrumento. Glave (2010) señala que la decisión política es el primer paso para cualquier proceso de OT y ZEE; sin la decisión de las autoridades responsables, es complicado alcanzar los objetivos. Aunque en la mayoría de los casos estudiados no ha sido difícil tomar las decisiones para la elaboración de los instrumentos, lo que evidencia que un 50% regiones del país apostaron por el proceso, resultando 13 instrumentos regionales aprobados por el MINAM. Alonso (2019) señala, el problema ha surgido posteriormente porque las “decisiones respecto a los usos económicos del territorio son una quimera”. La autoridad puede escuchar a los actores

sociales interesados en un determinado ámbito, pero “inevitablemente se guiará más por las consecuencias políticas de sus resoluciones, en términos de votos o nivel de aprobación, que por sus efectos económicos”. Otro aspecto intrínsecamente relacionado al proceso de ZEE es la apertura de un espacio político, “en la medida que involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio” (D.C.D. N° 010-2006-CONAM/CD; CONAM, 2007:53; ZEE-CAJAMARCA, 2011). A juicio de Azpur (2011), surgen los conflictos entonces es necesario recurrir a la “negociación y concertación” entre el Estado y los actores sociales, públicos y privados. Soares (2008) Steinberger y Bustos (2000), ratifican que la ZEE es un “instrumento” de carácter técnico y político que otorga oportunidad para la negociación, en consiguiente, también para intereses contrapuestos. En los instrumentos revisados no se evidencian estos aspectos, a excepción de las conclusiones técnicas.

#### **8.4.2.- Planteamiento de nivel de estudio y escala.**

En teoría, la autoridad competente, en el ámbito administrativo correspondiente, decide el proceso de elaboración y el nivel de estudio en función de lo previsto en el plan operativo bianual y en coordinación con la Comisión Técnica de Ámbito Regional. En la práctica, los gobiernos regionales contaban con dos alternativas de nivel de estudio a escoger (macro o meso). No existieron otras posibilidades de nivel y escala de estudio que se adaptaran mejor a la extensión territorial de sus ámbitos, a sus requerimientos más urgentes o al presupuesto disponible. La decisión sobre los niveles de estudio no ha sido tomada por la autoridad competente, la Comisión Técnica Regional (CTR), ni por el equipo técnico, sino que es evidente, que estos se limitaron a cumplir los mandatos de los lineamientos establecidos en un principio por la CONAM (D.S. N° 087-2004-PCM y D.C.D. N° 010-2006) y luego por el MINAM. Los contenidos de los respectivos reglamentos especifican claramente los niveles de estudio y las escalas a emplearse en la formulación de los instrumentos de zonificación.

Cuadro 29. Niveles de estudio

<b>Regiones</b>	<b>Nivel De Estudio</b>	<b>Escala</b>
Amazonas	Macro	1:250.000
San Martín	Macro	1:250.000
Madre de Dios	Macro	1:250.000
Cusco	Macro	1:250.000
Cajamarca	Macro	1:250.000
Callao	Micro	1:25.000

Tacna	Meso	1:50.000
Ayacucho	Meso	1:100.000
Piura	Meso	1:100.000
Lambayeque	Meso	1:100.000
Huancavelica	Meso	1:100.000
Junín	Meso	1:100.000
Puno	Meso	1:100.000

Fuente: elaboración propia

Las administraciones regionales, sin excepción, las asumieron como indicaciones infalibles para el proceso que emprendieron y así, de las trece regiones que lograron culminar sus instrumentos (Cuadro N° 29), cinco de ellas lo desarrollaron en macro zonificación, una en micro y siete en meso. Chirinos, Passuni y Rischmüller (2015:30) señalan que una de las principales dificultades del proceso de zonificación en el Perú, está relacionada con la “ausencia de metodologías diferenciados para las distintas escalas de análisis y cada nivel de trabajo (macro, meso y micro)”. Como se observa en los documentos, en los niveles de estudio que plantea el reglamento, la única diferencia es el nivel de detalle o escala en que se aproxima para la recogida de la información.

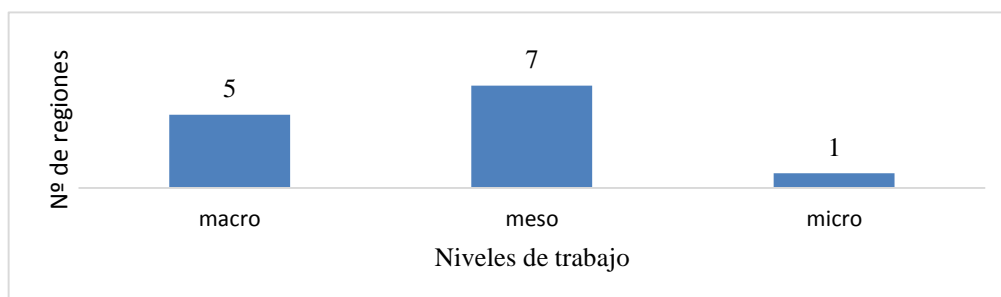
#### **8.4.3.- Escala – elemento importante.**

Las escalas de trabajo estaban claramente definidas en los reglamentos de zonificación, pero sin profundizar sus alcances y criterios de empleo. Riesco, Gómez y Álvarez (2008:252), señalan que la “consideración de la escala surge como necesidad teórica y metodológica”. En efecto, de los documentos de zonificación se desprende que la mayoría de las regiones citan la metodología indicada en los reglamentos como la única fuente, no habiendo ningún indicador que suponga la formulación de una metodología adecuada para cada región a través de la participación del Comité Técnico Regional o la decisión de las autoridades competentes. Los gobiernos regionales se decantaron por asumir una de las tres alternativas propuestas (macro, meso o micro) (figura 22) y en su mayoría escogieron los dos primeros. De acuerdo a los documentos de zonificación analizados, la mayoría optó por dos escalas numéricas, 1:250 000 conocida como macro, 1:100 000 como meso; la escala micro, 1:25 000, se adoptó solamente en la región Callao, como se observa en los instrumentos.

En los procesos de zonificación, como lo hacen notar Riesco, Gómez y Álvarez (2008:233) “los cambios de escala son importantes en la generalización, porque consiste en la simplificación o reducción de detalle que acompaña al proceso de ampliación en el

marco espacial; se produce tanto en los aspectos temáticos como en los geométricos. Por ejemplo, un río es representado como un área en la escala 1:10.000 (e incluso en la 1:50.000), pero como una línea en escalas de menor detalle, 1:100.000, 1:500.000”. La simplificación a la que se refieren los autores, radica en sistematizar la clasificación de atributos o integración de indicadores, lo que “implica una decisión consciente de adoptar una determinada posición acerca del nivel de generalidad o de afinamiento que se plantea en las decisiones” (Benabent, 2005:8), este factor es fundamental para entender qué se busca con una determinada escala. Galicia y Zarco (2002:36) afirman que “la escala de observación también cambia el número de variables involucradas. A escalas pequeñas existe un gran número de variables que explican un proceso, por tanto, los fenómenos que ocurren en éstas tienen gran variabilidad y poca generalidad. Por el contrario, en grandes escalas, pocas variables explican los procesos, por lo cual se incrementa la predictibilidad”.

Figura 22. Regiones por niveles y escalas de trabajo



Fuente: elaboración propia

**Macro (1:250.000).** En el proceso de la experiencia peruana podemos identificar dos momentos importantes en la adopción de escalas de trabajo, el primero de los cuales corresponde a una aproximación general a través de un nivel de estudio macro que emplea una escala numérica de 1:250.000. Bajo este marco, se desarrollaron las ZEE en las regiones de Amazonas, San Martín, Madre de Dios, Cusco y Cajamarca, cuyos resultados no aportaron a los propósitos que buscaban; la mayoría de las primeras experiencias se realizaron en la Amazonía que, en opinión de Gutberlet (2002), la realización de la zonificación en la Amazonia fue muy dificultosa debido a su extensión geográfica y a la enorme diversidad ecológica. Para lograr un adecuado diagnóstico de la Amazonía se requiere de una escala apropiada, una cantidad grande de recursos escasamente disponibles en el país y considerable tiempo para realizar los estudios.



Desde el punto de vista de Martínez y Rodríguez (2015) la escala de 1:250.000 es útil para el “tratamiento y visualización de datos generales”, pero no era lo que esperaban los usuarios, por ejemplo, las autoridades locales. Desde otra perspectiva, Chirinos et al. (2015:152) indican que, en este nivel de estudio, el proceso “es más despersonalizado, por tanto, el contacto con el poblador es más distante, pues a nivel regional las representaciones sociales son más débiles que a nivel local”. El estudio es complejo en todo aspecto y no posee una efectiva participación ciudadana, siendo una gran limitación en los procesos de ZEE.

**Meso (1:100.000).** El segundo momento más importante fue la adopción del nivel de estudio meso en escala de 1:100.000, que fue desarrollado por las regiones Ayacucho, Piura, Lambayeque, Huancavelica, Junín y Puno (Cuadro N° 29). El cambio respondería a la búsqueda de información territorial más precisa para la toma de decisiones que requiera el instrumento. Técnicamente, los resultados de la escala se expresan en mapas y “en estos mapas el nivel de detalle es pequeño. Se suelen denominar mapas de pequeña escala cuando esta es menor de 1:100.000” (IGN-España, n.d.). La primera región que adoptó un nivel de estudio meso y escala 1:100.000 fue la de Tacna, aprobándose en 2012, continuaron las regiones de Ayacucho, Piura, Lambayeque, Huancavelica, Junín y Puno en 2015. A juicio de Duni-Borkowski (2007:28) es preocupante el desarrollo de la zonificación y ordenamiento para los ámbitos provincial, distrital y áreas específicas de las regiones, donde se requieren base de datos y escalas más precisas que 1:100.000, sin embargo, no existen mecanismos del Estado para mejorar esta debilidad y proseguir con el proceso.

**Micro (1:25.000).** En principio, existe una especie de incompreensión entre los ámbitos administrativos y casi un divorcio total entre el Estado Central y los gobiernos locales, “pues muchas veces la escala local no es entendida por la nacional y viceversa entonces no hay integración ni coherencia” (CAN, 2007:24). Desde el punto de vista de Martínez y Rodríguez (2015) la escala de 1:25.000 es la más conveniente para obtener una perspectiva de conjunto y de bastante detalle al nivel de representación y delimitación. Entre los años 2009 y 2012 fue aprobada la primera micro-zonificación en el Perú, desarrollada por la región Callao, sin embargo, esta presenta dudas razonables acerca de sus características, porque no se conoce el documento íntegro ni los criterios utilizados y menos aún los mecanismos de articulación con la planificación urbana dada la

naturaleza de la región, así como tampoco se evidencian estudios del litoral y otros aspectos que sería importante conocer. El proceso ZEE-micro demanda mapas de gran escala que “representen pequeñas zonas de la Tierra. En estos mapas el detalle de los elementos cartografiados es mayor. Se suelen llamar mapas de gran escala aquéllos de escala mayor de 1:10.000” (IGN-España, n.d:11). ¿Por qué es importante la escala para este proceso? Porque ofrece “datos más precisos y de mejor escala para obtener un buen resultado de OT en áreas específicas de trabajo” (Duni-Borkowski, 2007:30), sin embargo, la experiencia nacional es a escala general. De acuerdo a Aristizábal y Hermelin (2011:10) “la escala ideal para el ordenamiento territorial a nivel local es 1:5.000 (curvas de nivel cada 5 m), y en el peor de los casos 1:10.000 (curvas de nivel cada 10 m). Si no se dispone de cartografía topográfica a esta escala, es difícil pensar en elaborar mapas temáticos que tengan validez. No debe perderse de vista que la representación gráfica de mínimo tamaño en un mapa es un cuadrado de 5x5 mm (para que se le pueda agregar un símbolo). Eso significa que en un mapa a escala 1:10.000, ese cuadrado mínimo medirá en el campo 50x50 m, un poco menos de una manzana, definiendo la resolución máxima que se puede alcanzar”. Por lo tanto, “la elección de estas escalas de referencia no es una simple convención para clasificar lo observado, pues tanto para el territorio como para el paisaje, facilita la interacción entre método y objeto del conocimiento, de manera que, en cada ámbito, lo observado solicita eficazmente al análisis el desarrollo de la sensibilidad apropiada a la información que puede proporcionar” (Riesco, Gómez y Álvarez, 2008:229). De acuerdo a Chirinos et al. (2015), la experiencia a nivel micro permite acortar las distancias entre lo técnico y lo social en la zonificación, requiriendo previamente, una adecuada identificación de los actores sociales a quienes transmitir el mensaje y las indicaciones del proceso. ¿Por qué era importante definir una adecuada escala de estudio? Porque las propiedades características del paisaje o de la zona, cualquiera que sea el objeto de estudio, “son pertinentes en una determinada escala. A otras escalas, estos rasgos dejan de ser perceptibles o relevantes” (Riesco, Gómez y Álvarez, 2008:229). Por lo tanto, la elección de las escalas es un aspecto fundamental que en el caso peruano se estableció sin profundizar su importancia o sin contar con la cartografía adecuada y necesaria para emprender esta política. Interesada en el tema, la Comunidad Andina de Naciones realizó una serie de talleres con el objeto de dilucidar aspectos relacionados con el nivel y la escala de trabajo, sugiriendo que se considere lo necesario de la información, lo financiable, en este último caso, recomendaba generar un nivel de detalle y que

“aquellas zonas sin información dejarlas pendientes de caracterización en función de la información que se vaya logrando” (CAN, 2007:86). Lo local representa el espacio más reducido para los estudios de zonificación, entonces, “la complejidad de la realidad territorial alcanza su máxima expresión; el engarce entre lo natural y lo construido se ve condicionado por peculiaridades que singularizan cada lugar” (Riesco, Gómez y Álvarez, 2008:245) y está altamente condicionado por las actividades antrópicas y la urbanización, que imposibilitan la generalización metodológica. “Los procesos que ocurren en escalas pequeñas influyen sobre la estructura y funcionamiento de los ecosistemas, es decir, cómo pequeños procesos tienen grandes implicaciones en la dinámica de éstos” (Galicía y Zarco, 2002:38). El inconveniente de trabajar la zonificación a escala micro en el Perú son las exigencias de la gestión que superan la capacidad de los gobiernos locales y rurales, no cuentan con recursos para implementar los procesos.

#### **8.4.4.- Necesidad de la multiescalaridad.**

En el caso peruano, para superar el problema que subyace, es importante replantear una intervención con otras perspectivas, como la multiescalaridad o multinivel. De acuerdo a Farinós (2015:7) “Las políticas públicas se adaptan al territorio y no a la inversa; ello obliga a una consideración multiescalar (multinivel) en la toma de decisiones para dotar de coherencia, encontrando sinergias y complementariedades, entre las actuaciones impulsadas desde los distintos niveles”. Gregorio (2012:125) cita a Sá (2005) para argumentar que el “proceso de ordenamiento territorial es la expresión de organización territorial, que se caracteriza por múltiples dimensiones (física, cultural, política, económica y social), en diferentes escalas geográficas”. Por su parte, Massiris (2012:21) destaca la cualidad de la multiescalaridad, señalando que permite la comprensión de lo “territorial desde escalas distintas, jerarquizadas y en interacción”. Cuesta (2006) corrobora esta cuestión y agrega que el trabajo a diversas escalas permite la capacidad de entender y exponer las interrelaciones funcionales existentes, siendo necesario que la “geografía insista en el estudio multiescalar y multidisciplinario que caracteriza a las decisiones” (Romero, 2014:98). En los procesos de zonificación y OT entran en juego dos aspectos fundamentales: las escalas espaciales y las perspectivas de los problemas ambientales, que a su vez poseen dos factores que son “condiciones y condicionantes; en el primer caso representan a la dimensión socio-natural del territorio, su estado, en el que se inscriben diferentes problemas ambientales e influyen, de forma ineludible y

diversa, en el nuevo orden territorial que se busca y que remite a un acontecimiento futuro e incierto. Los condicionantes, tanto jurídico-normativos como convencionales (metodológicos), controlan la eficacia de las acciones emprendidas y la posible resolución de los mencionados problemas” (Iglesias y Martínez, 2005).

En cuanto a los ámbitos administrativos y la adopción de escalas, que forman parte de los problemas que se presentan en el Perú, es necesario remarcar que para efectos de zonificación y OT, no se deben confundir la escala y el nivel de intervención con el ámbito político administrativo, ya que ambos términos difieren ampliamente en su tratamiento, por lo que es importante considerar su flexibilidad y adaptación para cada caso. Chirinos, Passuni y Rischmöller (2015:22) revelan que “la confusión entre escalas de trabajo para los distintos niveles de gobierno y con la ausencia de metodologías diferenciadas para el desarrollo de procesos macro, meso y micro” son frecuentes en el Perú, donde cada uno de los niveles de estudio tienen objetivos diferenciados. Erbiti, Guerrero y Dillon (2014) proponen que es importante considerar en el modelo de análisis “al territorio como un sistema o un conjunto de subsistemas interrelacionados (físico-natural, población y sus actividades de producción, consumo y relación social, configuración espacial de los asentamientos humanos e infraestructuras de relación y marco legal e institucional)”. Esto implica que el sistema territorial trasciende de las demarcaciones político administrativos y requiere la articulación jerárquica y dinámica de lo nacional, lo regional, lo provincial, lo distrital, lo comunal y lo urbano.

#### **8.4.5.- Financiamiento -factor determinante.**

El D.C.D. N° 010-CONAM-CD (2006) señala que los mecanismos de financiamiento se deben considerar en el marco de los proyectos de inversión pública en OT para los diferentes niveles de gobierno y que las instancias correspondientes pueden identificar otras fuentes de financiamiento público e incluso privado. Las normas contemplan aspectos relacionados con el financiamiento, pero no especifican las partidas para la realización de los proyectos. Los criterios de formulación de proyectos recién se establecieron en 2013 pero al día de hoy no existen criterios para cuantificar el costo de los proyectos o qué indicadores aportarían para que los montos fijados en los proyectos de inversión puedan tener proximidad al costo real de esta. Tampoco existen criterios para establecer los términos de referencia para la contratación de servicios de consultorías. Estas deficiencias afectan a las regiones (Apuímac, Pasco y Loreto) y

gobiernos locales que, en diferentes talleres, informes y otros documentos, dan cuenta de las limitaciones económicas existentes para financiar los proyectos de zonificación. A pesar de las deficiencias, los gobiernos regionales y locales han formulado proyectos de inversión pública en ZEE, considerando al POT como proceso, no sin dificultades (Beraún, 2014), en la mayoría de las experiencias se nota una reducción financiera en la parte técnica de los proyectos en comparación con la inversión estratégica.

La implementación de los proyectos en los gobiernos regionales y locales está regida por un reglamento (R.D. N° 007-EF/63.01, 2013), pero este ha sido derogado y no se conoce aún cuál es la norma alternativa. La mencionada resolución indicaba que todos los proyectos de ZEE y POT se denominaban “Fortalecimiento de Capacidad para el Ordenamiento Territorial”, haciendo referencia a todas las etapas y fases del proceso. Sin embargo, los proyectos tienen un tiempo determinado de inversión y al terminarse este, las cuestiones técnicas proyectadas quedan inconclusas y sin responsables, lo que en la práctica significa volver a foja cero. Hay casos en que el panorama es desolador, porque al agotarse el presupuesto el nivel de avance técnico es reducido y finalmente los proyectos acaban siendo abandonados dificultando su conclusión; otros son abandonados por la gestión siguiente del gobierno local o regional por deficiencias o corrupción que no le faltan.

Los frecuentes problemas en la formulación de los proyectos de ZEE se deben al desconocimiento de su naturaleza por parte de los formuladores, como la denominación de “Proyectos de Desarrollo de Capacidades” como si fuese un proyecto productivo, cuando el planteamiento debería orientarse a largo plazo para obtener indicadores medibles. Otro problema que experimentaron las regiones es la indefinición del área formuladora y ejecutora, no está claro en su estructura organizativa de los organismos subnacionales y gobiernos locales. Orgánicamente no se tiene un área que se haga cargo y mantenga su vigencia, en algunos casos fue asignada a un proyecto del área social, en otros a lo económico y en otras regiones al área de planificación y presupuesto, lo que se traduce en una indefinición que ha jugado un papel negativo en la consolidación de los proyectos. Beraún (2014) indica que debido a la falta de criterio de los formuladores del proyecto de inversión para ZEE y POT en regiones que tienen áreas costeras con gran potencial económico, no se incluyeron los análisis de las zonas marino costeras debido a que la metodología de ZEE no las contemplaba. Estos tuvieron que ser

agregados en otra etapa del análisis correspondiente a los Estudios Especializados (EE). En otros casos se observa la sub-evaluación de los montos destinados a bienes y servicios, lo que se convirtió en un gran problema al momento de ser aplicados debido a la alta diferencia entre los costos y la realidad, dando como resultado la existencia de vacíos que no han permitido lograr los objetivos esperados en los plazos previstos.

En las experiencias de Piura, Tumbes, Lambayeque y La Libertad estudiadas por Beraún (2014), se reflejan los escasos criterios empleados para la formulación de los perfiles y expedientes técnicos, que en su mayoría comenzaron denominándose “Fortalecimiento” y luego OT y que fueron pensados para un período de 3 a 5 años, en la práctica, los presupuestos previstos no lograron cubrir ni la primera etapa. En algunos proyectos apenas se cubrió el proceso de ZEE y las siguientes fases y etapas se quedaron sin financiamiento lo que generó problemas institucionales, económicos e incluso políticos, no todas las gestiones asumieron como una política institucional con continuidad en el tiempo. En un distrito de la provincia de La Convención (Cusco), el perfil fue formulado por un profesor, quién utilizó criterios completamente irreales, con costes subvalorados de los bienes y servicios requeridos para el proyecto, por lo que los criterios técnicos fueron íntegramente ajenos a los propósitos del proyecto. La diferencia entre los montos correspondientes a la formulación y a la ejecución de los proyectos se debe a que no siempre se mantuvieron los costos, lo que ha generado problemas económicos y retrasos. Por otra parte, algunos de estos proyectos no estuvieron exentos de corrupción, el presupuesto fue utilizado en otras actividades ajenas al proyecto por las gestiones regionales o locales. Los proyectos deben ser más acotados, con objetivos acordes a la realidad de cada lugar, con indicadores definidos y tiempos para cada etapa y fase, e institucionalizados con una asignación de presupuesto permanente, factor determinante para su continuidad. Un experto en la elaboración de planes de desarrollo en la región del Cusco señala que “la ZEE es muy cara y todos los procesos iniciados se cayeron o no se terminaron”<sup>6</sup> y agrega que la desventaja de continuar realizando el proceso de zonificación, radica en que este “no es vinculante” y que tampoco existe el mecanismo de la “obligatoriedad de cumplirse o hacer cumplir” lo sentencia.

---

<sup>6</sup> Max Cahuata, experto en planificación (comunicación personal 5-2-2019).

### 8.3.- Etapa de formulación.

La etapa de formulación comprende dos acciones fundamentales: la conformación de la “Comisión Técnica” y el desarrollo del proceso de formulación de ZEE y de acuerdo al D.C.D. N°010-CONAM-CD (2006) se agregan cinco fases.

#### 8.5.1.- Conformación de la “Comisión Técnica”

Las “Comisiones Técnicas” de las regiones estudiadas, obedecieron a las directivas descritas en el artículo 16° del “Reglamento de ZEE”, que especifica las instituciones participantes y el número de representantes en cada ámbito regional. Beraún (2014) cuestiona este artículo porque se presenta sólo como la descripción de los actores políticos, sin especificar el acompañamiento de un adecuado mapa de actores a escala regional y local. Tampoco se incluyó el rol que cumplen los actores y cuál es su influencia en el proceso ZEE-POT. La constitución de las mencionadas comisiones fue aprobada a través de las respectivas ordenanzas regionales como se aprecia en el cuadro N° 30.

Cuadro 30. Conformación de las "comisiones técnicas" por regiones

Regiones	Ordenanza Regional
Amazonas	O.R. N°016-2003-CR/RA
San Martín	O.R. N°027-2007-GRSM/CR
Madre de Dios	O.R. N°026-RMDD/CR
Cusco	O.R. N°018-2011-CR/GRC.C
Cajamarca	R.P. N°002-2002-CD/CONAM
Callao	O.R. N°010-2007-GRC/CR
Tacna	O.R. N°016-2006-CR/GOB.REG.TACNA
Ayacucho	O.R. N°024-2006-GRA/CR
Piura	D.R. N°005-2006/GOB.REG.PIURA-PR
Lambayeque	O.R. N°027-2006-GRLAMB-CR
Huancavelica	O.R. N°158-2010-GR. HVCA/CR
Junín	O.R. N°084-2008-GRJ/CR
Puno	O.R. N°036-2006- GRP/CR

Fuente: elaboración propia

En el año 2006 se aprobó la “Metodología para la ZEE”, dos años más tarde que el “Reglamento General de la ZEE”, documento que sugiere que “la Comisión Técnica podrá conformar grupos de trabajo encargados de los siguientes aspectos: generación de información, difusión y sensibilización, capacitación y participación ciudadana. Para estos grupos de trabajo la Comisión incluirá a expertos locales, con el propósito de documentar e incorporar los “saberes locales” o los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas” (D.C.D. N° 010-CONAM-CD, 2006), indicación que se reafirma en

el R.M. 056-2015-MINAM; lo mismo en el citado reglamento. En el año 2011, el Grupo de Propuesta Ciudadana señaló que las responsabilidades que se atribuyen a los CTR como evaluación, validación de propuestas de ZEE y OT, análisis de gestión de conflictos por superposición de áreas y otras, debería estar en coordinación con el MINAM y que no puede ser que este sector se atribuya prerrogativas que no le corresponden soslayando la labor y responsabilidad de los funcionarios de los gobiernos regionales. La existencia de una “Comisión Técnica” a nivel regional no es explícita, pese que el artículo 16° del D.S. N° 087-PCM (2004) estipula el número de integrantes para las regiones, tal como se observa en el cuadro N° 31. A pesar de las especificaciones para la conformación de la “Comisión Técnica Regional”, la experiencia muestra particularidades en cada ámbito regional.

Cuadro 31. Numero de organismos integrantes en el comité consultivo regional

N°	Organismos integrantes del CTC-regional	N°
1	Un representante del (los) Gobiernos Regionales.	1
2	El (los) Alcalde(s) de la(s) Municipalidad(es) Provincial(es), distrital(es) de la circunscripción(es) donde se ubica el área a ser materia de la ZEE.	X
3	Un representante de una institución científica del área de trabajo.	1
4	Un representante de la(s) universidad(es) del área de trabajo	1
5	Representantes de los sectores y de los niveles de gobierno con competencia en el otorgamiento de autorizaciones sobre el uso del territorio o los recursos naturales existentes en el área a ser objeto de la ZEE.	X <sup>2</sup>
6	Dos representantes de las Organizaciones de Pueblos Indígenas.	2
7	Dos representantes de la empresa privada.	2
8	Dos representantes de los organismos no gubernamentales.	2

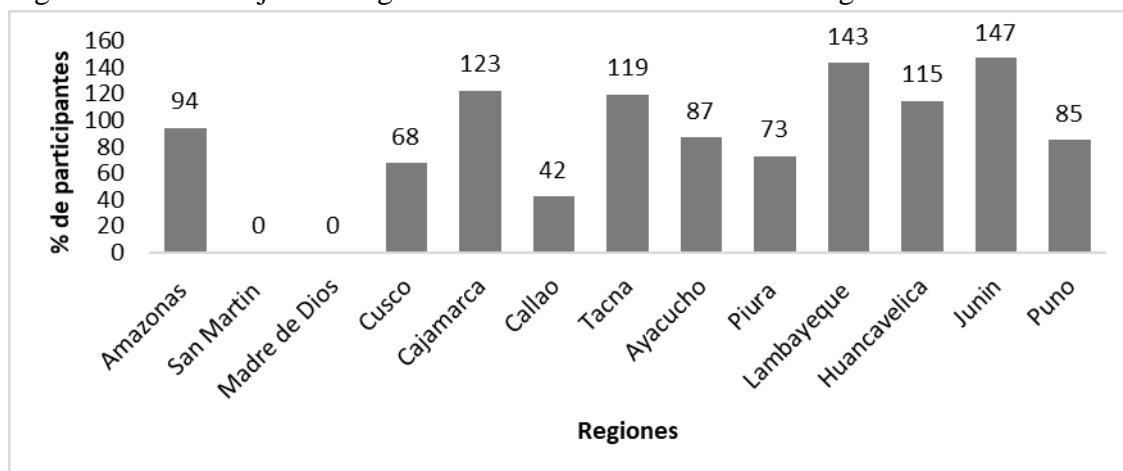
*Fuente: elaboración propia a partir del D.S. N° 087-2004-PCM*

La decisión política de los gobiernos regionales se concretó con la aprobación del Consejo Regional y su publicación en las mismas Ordenanzas que establecen la conformación de una “Comisión Técnica” para la ZEE en cada región, en base al artículo N° 16 del reglamento de ZEE. En la misma ordenanza, en algunos casos se ha constituido el “Equipo Técnico” regional. Consiguientemente, en este proceso participan dos equipos: el primero y el más importante, el “Comité Técnico Consultivo” y vendría a ser un espacio político; y el segundo, el “equipo técnico” que es eminentemente operativo en el proceso. A continuación, se muestra las características de las comisiones técnicas en las trece regiones que tienen procesos de ZEE aprobados.



“Comisión Técnica como espacio político”. Las comisiones técnicas establecidas en los ámbitos regionales y locales para el estudio de nivel macro y meso, constituyeron espacios importantes para la sociedad civil desde el punto de vista político, con gran riqueza por la diversidad de actores sociales y económicos participantes y por los debates sobre las políticas públicas en general, no solo en temas de zonificación y OT, sino en el desarrollo regional o local, en beneficio de los ámbitos donde se instituyeron. Hay regiones que han desaprovechado este espacio, mientras que en otras ha funcionado medianamente y en algunas sólo representó el mero cumplimiento de la norma que lo exigía. El artículo 16° del “Reglamento de ZEE” del año 2004 indica el número de miembros que deberían integrar esta comisión en cada región (cuadro N° 31), con cuotas específicas para cada institución. De los ocho organismos participantes seis tienen un número fijo de integrantes y dos, números de miembros variables. La primera (X) corresponde a la cantidad de provincias y la segunda (X<sup>2</sup>), es la cantidad de instituciones sectoriales que operan en determinadas regiones. En la figura 23 se aprecia el porcentaje de integrantes de los comités de las trece regiones con ZEE aprobadas.

Figura 23. Porcentaje de integrantes de la "Comisión Técnica" regional.



Fuente: elaboración propia

Las regiones que no indican el número de integrantes del comité (San Martín y Madre de Dios), se debe a que estas iniciaron la formulación de las ZEE antes de la aprobación del Reglamento. En las regiones que tienen menos cantidad (Callao) se debe a que no estaban obligadas a constituir el comité porque su nivel de estudio es micro. Las otras regiones que no alcanzan el 100% establecido (Cusco, Piura, Puno, Ayacucho y Amazonas) es porque en la mayoría de ellas no hubo participación de los distritos a excepción de la región de Ayacucho, donde sí se consideró un representante de cada

provincia, mientras que en el resto de las regiones ni siquiera fueron tomados en cuenta. El tercer grupo de regiones (Huancavelica, Tacna, Cajamarca, Lambayeque y Junín) corresponde a las que superan lo establecido en el reglamento de ZEE. De este grupo la que más destaca es la región de Cajamarca, donde el proceso tuvo un trabajo de gran intensidad. Como sostiene Quispe (2017:47) “Cajamarca fue enriquecida, dotándola de una mayor participación de segmentos claves que inicialmente no habían sido considerados en la norma en 2007. La CTR-ZEE de Cajamarca estaba conformada de acuerdo a lo dispuesto en el mencionado Decreto Supremo y en la OR N° 012-2005-GR.CAJ-CR, dando un total de 36 instituciones conformantes. Años después, en 2010 sus integrantes llegaron a 47, en 2012 a 61 y en 2014 la CTR-ZEE llegó a tener 63 instituciones conformantes”.

Dentro de las Funciones de la comisión técnica de la ZEE en el ámbito regional y local. Según el Reglamento, las funciones de la “Comisión técnica en el ámbito regional” se limitan a cuestiones completamente operativas más que decisoras.

- Propone, opina, acompaña y coordina la ejecución de ZEE a nivel regional y local; las funciones que reserva el Estado para los gobiernos regionales constituyen un retroceso para el espíritu descentralizador del proceso. Bajo los preceptos del “Reglamento de Zonificación”, los gobiernos regionales tendrían un papel de “mesa de partes”, hecho que ya cuestionaba el Grupo Propuesta Ciudadana señalando que “es un viraje radical del gobierno hacia la participación, sobre todo si tomamos en cuenta que en el Reglamento se definen solo dos funciones para las CTR. Es evidente que se trata de un viraje muy difícil de creer y que más parece enderezado a limitar las atribuciones de los gobiernos regionales. En los hechos, el MINAM asume un rol ejecutor en relación con las CTR y deja de lado su rol rector y normativo, lo cual plantea el alto riesgo de convertir a estas instancias en meros instrumentos de los objetivos del gobierno central” (GPC, 2011:3). La actitud burocrática del Estado trasciende hasta un límite increíble: tardó diez años en promulgar una norma, habiéndose ya aprobado los instrumentos en trece regiones. La R.M. N° 056-2015-MINAM indica que “las comisiones técnicas de ZEE deben contar con una estructura orgánica” y prosigue indicando que dichas Comisiones Técnicas deben conformar grupos de trabajo en los siguientes aspectos “generación de información, difusión y sensibilización, capacitación y participación ciudadana. Para estos grupos de trabajo la Comisión incluirá a expertos locales, con el propósito de documentar e incorporar los ‘saberes locales’ o los conocimientos

colectivos de los pueblos indígenas”. Para completar las tareas, las comisiones se sujetan a “reglas sobre convocatorias y asambleas, sesiones, quórum, votación y validez de acuerdos”. Qué sentido tiene realizar todo este trámite, cuando las decisiones políticas se toman en Lima y lo que queda a las regiones son cuestiones eminentemente operativas. Si los espacios regionales no se constituyen como espacios de debate para decisiones que impliquen políticas públicas de su jurisdicción, entonces no existe ningún interés para los actores, consecuentemente, todo esto es una maniobra puesta a “debilitar el rol de los gobiernos subnacionales y se oculta en esta norma bajo el rótulo de fortalecer las capacidades de los que toman la decisión. En realidad, lo que se busca es recentralizar la definición de los lineamientos, criterios e indicadores para evaluar y priorizar la inversión pública en los diversos niveles, incluidos los presupuestos participativos. La responsabilidad recae nuevamente en el MINAM, que debe coordinar con el MEF, el CTCOT y en algunos casos con el Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y con las comisiones técnicas regionales o locales. Los gobiernos regionales y locales no han sido considerados en el proceso” (GPC, 2011:4). Esta norma no sólo no aporta, sino que es innecesaria, aunque señale que “el carácter vinculante de los acuerdos a los que llegue la Comisión Técnica de ZEE se sujeta a la aprobación del nivel de gobierno responsable de su ejecución” (R.M. N° 056-MINAM, 2015). El problema subyace en que el nivel de gobierno tiene una serie de limitaciones para incidir en políticas de gestión territorial. “El planteamiento contenido en la estrategia tiene por finalidad establecer procedimientos que permitan la injerencia del gobierno central en los procesos de ZEE y OT que desarrollan los gobiernos subnacionales. En esa misma perspectiva, el documento otorga al MINAM la responsabilidad de implementar la ZEE y define a los gobiernos regionales y locales como instancias ejecutoras en los ámbitos político-administrativos de su competencia. Con ello se contradice el Reglamento de ZEE vigente, en el cual se determina que la autoridad ambiental tiene un rol rector, es decir de orientación, de definición de reglas generales y de evaluación de los procesos” (GPC, 2011:2).

-Propone mecanismos de consulta y participación ciudadana y procesos de difusión y capacitación; la participación ha sido uno de los elementos más propagados en este proceso, pero ¿de qué tipo de participación se está hablando? Hay suficientes elementos para sostener que, en la práctica se ha utilizado para validar el proceso sin que hubiese una participación real. Lo que ha existido en el proceso, es la concurrencia de actores en

diferentes niveles (regionales y locales) para cumplir los mandatos de los reglamentos. “El viraje participativo del gobierno va más allá y avanza hasta la definición de responsabilidades de lo que denomina subcomisiones técnicas, las cuales abarcan áreas sin duda relevantes y complejas: producción de información técnica y creación de sistemas de información; difusión y capacitación; concertación y participación; seguimiento y control en la aplicación de la ZEE y OT. Como se puede ver, son temas que demandan un alto nivel de especialización, lo cual puede facilitar que estas instancias técnicas sean dependientes del MINAM” (GPC, 2011:3). “¿Se puede pedir todo esto cuando hay falta de interés de las autoridades e integrantes de la CTR-ZEE-OT?” (GPC, 2014:14).

Los actores y grupos de interés, la experiencia de la región de Cajamarca, cuyo proceso de formulación de la ZEE fue de gran intensidad, puso a prueba a las instituciones, al empresariado privado y la sociedad civil; evidenciando un escenario complicado. Alcántara (2011) la relaciona con los acontecimientos y afirma que siempre hay “intereses de actores sociales”, ya sea porque este tipo de proyectos implica decisiones sobre el uso y la ocupación del territorio o porque siempre existen intereses de grupos que pueden o no estar de acuerdo con aspectos de fondo o de forma. En el caso de Cajamarca existe un grupo de interés con mucho poder, tanto económico como político, enmarcado en el sector minero y representado por el Grupo Norte y la Cámara de Comercio. Este grupo de actores ha sido pieza clave en el desarrollo de la propuesta de ZEE, ha participado activamente en todo el proceso, aportando con especialistas y conocimientos técnicos. Sin embargo, en la última instancia, es decir en la fase de validación y aprobación de la propuesta, mediante una carta al Presidente Regional solicitó la suspensión del proceso y su participación en el mismo (Alcántara, 2011). Para garantizar un proceso consensuado es “importante que los lineamientos de participación garanticen un enfoque objetivo-técnico y constante acompañamiento de puntos focales permanentes de las instituciones participantes” (OCE, 2017:5).

En el proceso de la zonificación se han configurado tres actores importantes: el Estado peruano, como promotor de una política pública encaminada al desarrollo sostenible, como la zonificación y el OT; el gremio del empresariado nacional, vinculado a actividades extractivas que influyen claramente en estos procesos; y los gobiernos subnacionales, integrados por los gobiernos regionales, locales y comunales que

demandan la concreción de las políticas de zonificación, con el objetivo de preservar el entorno en el que habitan cuando se ven amenazados por la contaminación ambiental. Existen relaciones de sinergia entre los actores de la sociedad civil que forman espacios de concertación constituidos sobre la base de intereses comunes como el desarrollo y la sostenibilidad (Quispe, 2014). En este espacio se discuten las prioridades para el desarrollo y las acciones que representan un gran avance en el empoderamiento de la sociedad civil, sin embargo, estas iniciativas de las regiones no son fortalecidas por el Estado central, sino debilitadas a través de una normativa que marca pautas de carácter imperativo, como si los actores sociales participantes fueran empleados del Estado, lo que no contribuye al proceso.

### **8.5.2.- Órganos regionales responsables e instituciones externas.**

En el proceso de formulación de los instrumentos se pueden identificar dos momentos importantes. El primero, al período comprendido entre los años 2006 y 2010 cuando se contaba con participación de las instituciones. La primera institución que participó activamente en el proceso fue el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) que asistió directamente en la elaboración de las tres primeras experiencias de zonificación y en particular en la Amazonía (Cuadro N° 32). La participación de instituciones también fue importante en las regiones del Cusco y Cajamarca. En el primer caso la formulación de la zonificación se realizó con la participación activa del “Instituto de Manejo de Agua y Medio Ambiente” (IMA), junto a otras instituciones como el Coordinador del Grupo Técnico de Coordinación Interinstitucional y Coordinadora del Programa de Desarrollo Sostenible en Regiones. En el caso de Cajamarca, la concurrencia de instituciones externas al Gobierno Regional fue numerosa y activa, probablemente por las características del proceso y del contexto sociopolítico.

Cuadro 32. Órganos regionales e instituciones externas que participaron en ZEE

<b>REGIÓN</b>	<b>AÑO</b>	<b>ÁREA REGIONAL A CARGO DE LA ZEE</b>	<b>INSTITUCIONES EXTERNAS</b>
Amazonas	2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.</li> <li>• Gerencia Regional de Planeamiento y Presupuesto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP).</li> </ul>
San Martín	2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerencia Regional de Planeamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP).</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sub Gerencia de Administración Territorial.</li> </ul>	
Madre de Dios	2009		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP).</li> </ul>
Cusco	2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Estudios y Proyectos de Gestión Ambiental</li> <li>• Dirección de Planeamiento y Presupuesto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto de Manejo de Agua y Medio Ambiente (IMA).</li> <li>• Coordinador del Grupo Técnico de Coordinación Interinstitucional - GTCI Camisea.</li> <li>• Coordinadora del Programa de Desarrollo Sostenible en Regiones.</li> </ul>
Cajamarca	2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerencia Regional de Planeamiento Presupuesto y Acondicionamiento Territorial.</li> <li>• Sub Gerencia de Acondicionamiento Territorial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinador del Programa de Desarrollo Rural Sostenible-GIZ Cajamarca Ingeniería Sin Fronteras.</li> <li>• Asociación de Servicios Educativos Rurales (SER).</li> <li>• Consorcio Interinstitucional para el Desarrollo Regional (CIPDER).</li> <li>• Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible (GRUFIDES).</li> <li>• Centro Ideas.</li> <li>• Centro Ecuémico de Promoción y Acción Social (CEDEPAS) Norte.</li> <li>• Red de Municipalidades Rurales (REMUR) de Cajamarca.</li> <li>• Asesor Técnico PDRS GTZ.</li> <li>• Instituto Cuencas Andinas.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de los documentos de ZEE.

Respecto a la participación de órganos de administración regional, se puede observar en el cuadro N° 33 que en las 5 primeras experiencias regionales destaca la “Gerencia Regional de Planeamiento y Presupuesto” (Amazonas, San Martín, Cusco y Cajamarca), pero que también formaron parte otros organismos como la “Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente” en las regiones Amazonas y Cusco. Este panorama es indicador de la indefinición del área responsable de la elaboración y gestión de los instrumentos de zonificación y OT.

Cuadro 33. Órganos de gobiernos regionales encargados de la elaboración de la ZEE

Región	Año	Órgano de Gobierno Regional
Callao	2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerencia Regional de Planeamiento Presupuesto y Acondicionamiento Territorial.</li> </ul>
Tacna	2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.</li> <li>• Dirección del POT y Coordinador de Planes Regionales del Proyecto.</li> </ul>
Ayacucho	2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.</li> <li>• Sub Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.</li> </ul>
Piura	2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.</li> <li>• Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial.</li> <li>• Subgerencia Regional de Medio Ambiente.</li> </ul>
Lambayeque	2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial.</li> <li>• Oficina de Planificación Estratégica y Ordenamiento Territorial.</li> </ul>

Huancavelica	2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.</li> <li>• Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial.</li> </ul>
Junín	2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.</li> <li>• Sub Gerencia Regional de Medio Ambiente y Recursos Naturales.</li> </ul>
Puno	2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente Ordenamiento Territorial.</li> </ul>

*Fuente: elaboración propia*

A partir del año 2012, la situación cambió notablemente en relación a la participación de las instituciones externas en la elaboración de los documentos de zonificación en las regiones. A nivel interno de los gobiernos regionales, dos gerencias fueron órganos activos en este proceso de formulación de la ZEE (Cuadro N° 33). Destacan la “Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial” en las regiones de Callao, Piura, Lambayeque y Huancavelica, y la “Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente” en las regiones de Tacna, Ayacucho, Piura, Huancavelica, Junín y Puno. No obstante, continuó la indefinición del área responsable definitiva.

La etapa de formulación corresponde a la “definición del marco metodológico para el análisis de aspectos físico, biológico, socioeconómico y cultural. No queda clara, la sugerencia del reglamento entorno a la consulta técnica y pública y la elaboración de los documentos técnicos y cartográficos” (D. S. N° 087-2004-PCM), dado que el proceso se ha enmarcado en un acto más técnico que político. La ZEE se concebía como un instrumento que funcionaba como una especie de puzzle donde cada aspecto definido encajaba en su lugar. Bajo esta lógica, por ejemplo, no se aprobaría una urbanización en zonas de alto riesgo, como tampoco actividades extractivas en zonas destinadas a la agricultura. “Los objetivos centrales de la ZEE apuntaban a garantizar el abastecimiento de agua en épocas de cambio climático, la sostenibilidad agrícola y aprovechamiento de recursos naturales” (Quispe, 2015). Los espacios de consulta son en su mayoría políticos y las decisiones se toman sobre cuestiones técnicamente elaboradas. Con la metodología de la ZEE se incorporaron los procesos en ámbitos marino-costeros y amazónicos, para lo cual, el reglamento prevé que “la Comisión deberá estar integrada por entidades encargadas de la investigación, vigilancia y control de dichos ámbitos” (D.S. N° 087-2004-PCM; D.C.D. N° 010-CONAM-CD, 2006). A partir de la experiencia brasileña, se estableció que las políticas públicas fuesen elaboradas por la iniciativa privada o en conjunto, como la mayoría son iniciativas sectoriales formuladas

por profesionales relacionados a cada área de actuación, terminan haciendo lobby para sectores e intereses particulares (Pereira, 2011). Incluso muchos formuladores no conocen a fondo los objetivos de la ZEE, como expone Pereira (2011:102) “muchos formuladores de políticas públicas tienen prejuicio por creer que éste es un mecanismo que rodea o limita el desarrollo económico”. Las motivaciones para la elaboración de la zonificación son discutibles, depende de quién la ejecuta. Debido a los costos y a la escasa disponibilidad de recursos humanos especializados existentes en el Perú, los documentos son elaborados por empresas contratadas o licitadas, lo que dificulta el tratamiento de los resultados puesto que las metodologías están sujetas a una diversidad de intereses; se requiere de un amplio debate al respecto.

El proceso de la formulación de la ZEE no está exento de conflictos debido a los intereses políticos y se acusa a los promotores de “manejo político e inadecuado del proyecto” (Beraún, 2014:8). En la mayoría de las experiencias se presenta el mismo argumento que politiza el proceso e inmediatamente de la ejecución del presupuesto los avances técnicos logrados son muy pobres. En las experiencias de Tumbes, Piura, Lambayeque y la Libertad, Beraún (2014) encontró que la politización era uno de los problemas que afectaba a los procesos de la ZEE, donde los gobiernos regionales y locales se aprovechaban políticamente beneficiando a los adherentes de la gestión, colocando personal no idóneo y cargando gastos innecesarios que no contribuían al proyecto. También se puede considerar una politización de los proyectos cuando estos son iniciados por un gobierno y el siguiente que ingresa a gestionar los utiliza como un medio para desacreditar al antecesor y termina abandonándolos; la única que pierde es la población porque los avances quedan truncados. Recurrentemente se utiliza como excusa el desfaldo y la malversación de fondos o cualquier argumento, como, por ejemplo, cuando las gestiones cambian también lo hacen los responsables salientes, que eliminan información clave para el proceso y por ende se requiere reiniciar el proceso partiendo prácticamente desde cero.

### **8.5.3.- Transversalidad de la participación.**

La sostenibilidad fue incorporada por la “Metodología para la formulación de la ZEE”. El objetivo era que los procesos fuesen “participativos, transparentes, integradores y articulados a los demás procesos de desarrollo en todas sus etapas, así como la información debe estar permanentemente a disposición de la población involucrada. En



la etapa inicial, se debe desarrollar un programa de difusión y sensibilización a los diversos actores sociales con el propósito de lograr una adecuada participación de la población y de sus organizaciones en las etapas de formulación, aprobación, aplicación y monitoreo” (D.C.D. N° 010-CONAM-CD, 2006), que está muy alejado de lograr su cometido puesto que el recorrido del proceso es en sentido contrario, a tal punto que en la práctica surgieron dos corrientes “una favorable a que el proceso de elaboración de la ZEE y OT sea participativo, y la otra no” (Chirinos et al., 2015:112). Tomando las palabras de Rodrigues y Lima (2013) para el caso brasileño, es necesario señalar que existieron puntos negativos en el proceso de formulación de la ZEE, lo que está relacionado con la excesiva presión y responsabilidad sobre los participantes del “Comité Técnico” y la escasa participación de la sociedad. En el caso peruano, MINAM lo convierte en un proceso unilateral respecto a la toma de decisiones para la emisión de normas y otros aspectos relacionados con la zonificación. Después de la conclusión y aprobación de los instrumentos, los interesados apuntan fallas en los resultados, como por ejemplo la aproximación al territorio y el tipo de información resultante, relacionadas a la falta de levantamiento en campo y la forma incomprensible de verter la información en los estudios.

La incorporación de la participación ciudadana en los procesos de ZEE es un mecanismo muy importante, en primer lugar, porque los actores protagonistas del proceso son habitantes de la jurisdicción territorial; segundo, porque permite el empoderamiento del proceso por parte de los participantes; tercero, porque los instrumentos recogen las aspiraciones de los colectivos y cuarto, porque las poblaciones (actores sociales) posee conocimiento de las características del territorio que habitan. Por eso, limitar la participación es un grave error que a la larga tiene costos y la implementación de la ZEE como instrumento “se trata en el fondo de construir un proceso concertado y no sólo un instrumento de gestión” (Chirinos et al., 2015:65). El problema se centra en los mecanismos de participación, puesto que “no se establecen, espacios o procedimientos para concretar” (Azpur, 2011). Bajo este panorama, diversas organizaciones no gubernamentales, algunos parlamentarios y organizaciones campesinas y nativas, entre otras, reivindican el debate abierto sobre el proceso de la ZEE en un escenario de respeto hacia la diversidad cultural. Pese a los intentos de democratizar y hacer partícipe a los actores en el proceso, hasta la fecha la decisión final sigue siendo un “ejercicio esencialmente técnico, un proceso participativo supondría

negociaciones entre varias esferas del Poder Público y los diversos segmentos de la sociedad civil” (Acselrad, 2000:6). ¿Es posible mantener activa la participación ciudadana con políticas que demoran 20 años solamente en formulación? Es una quimera que se hable de zonificación, ordenamiento o planificación cuando el mismo Estado no tiene la capacidad para llevarlas a cabo y más aún, que sugiera a las comunidades pobres que hagan un proceso de esta naturaleza. Es una de las razones del por qué la mayoría de los planes acaban siendo informes técnicos de los equipos responsables, sin la participación auténtica de los ciudadanos, por lo tanto, con escasa aplicabilidad y poco respaldo. La experiencia brasileña aplicó la participación ampliamente y la trasladó hacia la Amazonía peruana mediante el OTCA, porque se creía que era un mecanismo para contrarrestar la influencia de los grandes intereses económicos sobre el territorio que afectan el ambiente. Pero la participación sigue siendo un argumento de tradición para legitimar lo que ya está definido, no un espacio de debate y elaboración conjunta. El MINAM sostiene que el proceso tiene carácter participativo, pero lo correcto sería decir que se lleva a cabo un proceso consultivo, como ha sido en la práctica, debido a que la mayoría de los documentos del proceso se realizaron por consultorías, sin tomar en cuenta la opinión de los actores sociales pertenecientes al ámbito de su ejecución. Contrariamente los reglamentos e instrumentos afirman que “en las consultas, audiencias públicas se garantizan la participación de autoridades, organizaciones y poblaciones interesadas” (D.S. N° 087-2004-PCM, 2004; D.C.D. N° 010-CONAM-CD, 2006), los trece instrumentos revisados no indican tal hecho, consecuentemente, este proceso carece participación.

La metodología de ZEE aprobada por el D.C.D. N° 010-CONAM-CD, 2006, sugiere que el grado de participación dependerá del nivel de zonificación, es decir, a nivel macro por instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, a nivel meso todo lo anterior más los gobiernos locales provinciales y distritales, comunidades campesinas, gremios empresariales y comunicación, entre otros, y a nivel micro los directores sectoriales, comunidades campesinas y organismos no gubernamentales. A pesar de esta disposición, no se clarifican los mecanismos de participación ni se explican los roles de cada uno de los actores. Para que el proceso de la ZEE sea sostenible, el reglamento ha considerado la importancia del “bagaje de conocimientos tradicionales sobre la situación ambiental de la zona y pueden aportar significativamente en el análisis de los resultados, en la solución de conflictos y en la

generación de propuestas” (D.C.D. N° 010-CONAM-CD, 2006). Las memorias revisadas no indican ningún participante experto de las regiones, o si había no tuvieron un lugar destacado en el documento final porque sólo se menciona a los profesionales participantes en el equipo técnico y tampoco se ha cumplido este mandato. En los comentarios finales del taller de OT realizado en la ciudad de Lima, refiriéndose al presupuesto, Leyva (GPC, 2014) indicó que el proceso se debe orientar hacia su sostenibilidad y habla de la participación como un medio posible para lograrlo.

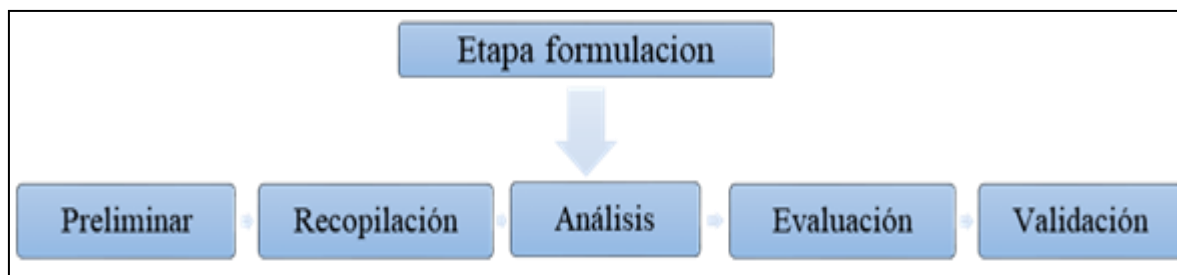
En el marco de las consultas también están considerados los saberes locales, según los reglamentos (D.C.D. N° 010-CONAM-CD, 2006; R.M. N° 056-2015-MINAM), se ha previsto “incluir las experiencias exitosas y documentar los “saberes locales” y los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas, sobre manejo sostenible de los recursos naturales que puedan ser replicables”. Las comunidades campesinas y amazónicas se han interesado por las políticas de ZEE y OT y para el TCA (1998), el conocimiento tradicional de los habitantes de las comunidades campesinas y nativas es un patrimonio importante que debe ser incorporado en las metodologías de zonificación porque poseen conocimientos milenarios en relación a la ocupación territorial. Por consiguiente, la integración de las variables biofísicas, socioeconómicas y demográficas podría mejorar las técnicas de análisis de ZEE; es un proceso que requiere continuidad, tiempo y recursos humanos capacitados para enfrentar las particularidades y obstáculos que se presentan en cada caso. Sin embargo, la experiencia actual parece no satisfacer las expectativas de los interesados, porque “las poblaciones locales y sus culturas tradicionales a menudo consideran extrañas a la vocación científicamente determinada del territorio. Esto es porque, por un lado, el territorio tiende a ser más ambiguo y variado que las categorías abstractas formuladas por planificadores de uso de la tierra o proponentes de la preservación ambiental” (Achselrad, 2000:19).

#### **8.4.- Fases de la Zonificación Ecológica y Económica.**

Como se indicó en líneas precedentes, en el “Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)” (D.S. N° 087-PCM, 2004) y de acuerdo al artículo 7°, el “esquema técnico metodológico de la Zonificación Ecológica y Económica-ZEE se componía de cinco etapas solamente”. La Directiva de la "Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica" (D.C.D. N° 010-CONAM-CD, 2006) en el punto del 2.3 acerca de las etapas del procedimiento para elaborar la ZEE del capítulo II sobre

disposiciones específicas, se indica que se incorporan cinco fases: inicial, formulación, aprobación, aplicación y monitoreo, evaluación y actualización (Figura 24).

Figura 24. Fases de la etapa de formulación de la ZEE.



Fuente: elaboración propia a partir del D.C.D. N°010-CONAM-CD, 2006)

#### 8.4.1.- Fase preliminar.

Esta fase corresponde a la definición de objetivos y alcances de la ZEE y a la articulación de los instrumentos existentes con la participación plena de los actores sociales. Entre las actividades que se realizan en esta fase están el establecimiento del equipo técnico, la definición del marco de referencia en lo conceptual, la identificación de modelos, el planteamiento de hipótesis, la identificación de indicadores y variables, la elaboración de los términos de referencia y el plan de trabajo detallado para cada actividad.

##### a.-Definición de objetivos y alcances.

La “Comisión Técnica” tiene la responsabilidad de definir los objetivos de cada nivel, en estrecha coordinación y consenso con los actores sociales participantes, articulados a los instrumentos de gestión del desarrollo en las regiones y tomando en cuenta la legislación. Sin embargo, algunos aspectos considerados en la etapa inicial o en otras etapas se repiten en esta fase (niveles de estudio, participación y otros), permitiendo la duplicidad y aportando mayor confusión en lugar de esclarecer el proceso. Todo lo que se ha planteado en forma teórica suena coherente, pero la zonificación, el ordenamiento o cualquier otra acción relacionada con la planificación territorial, en general “están plagadas, de intentos de definir idealmente sus objetivos en nombre de una sociedad y unos valores humanos abstractos. Las estrategias diseñadas sobre esa base están destinadas al fracaso en cuanto el propio discurso implica el desconocimiento de los procesos reales y su carácter antagónico, el desconocimiento de los verdaderos sujetos del proceso social, que es un proceso de lucha y de alianzas y no de armonía natural”

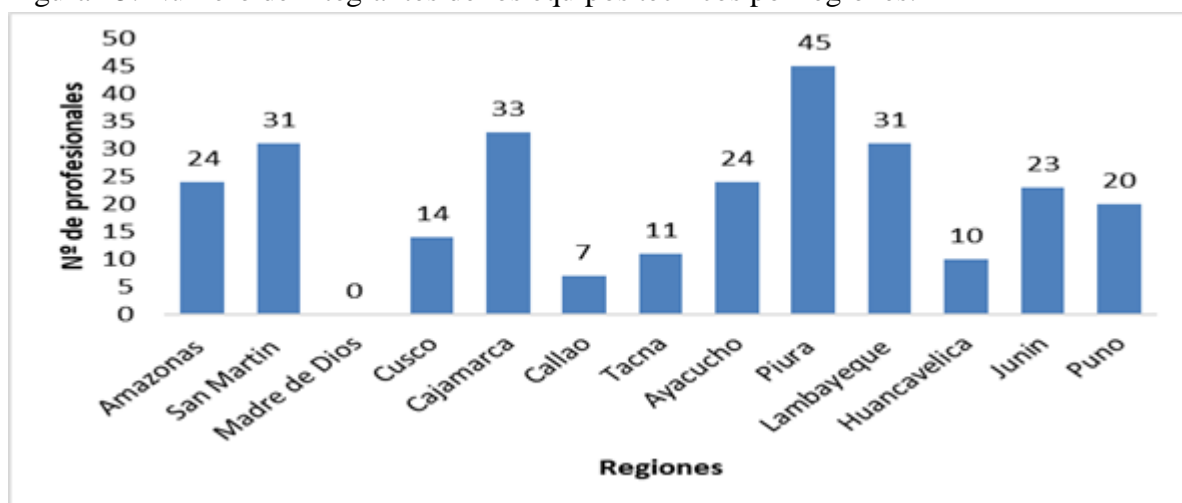
(Coraggio, 1979:19). De las trece regiones que culminaron y aprobaron sus instrumentos de la ZEE, solo Ayacucho consideró un objetivo propio en su propuesta de ZEE, mientras que San Martín, Cusco, Piura, Lambayeque y Junín adoptaron como suyos los objetivos previstos en el Reglamento (D.S. N° 087-2004-PCM). Las regiones de Amazonas, Madre de Dios, Cajamarca, Callao, Tacna, Huancavelica y Puno no se refirieron a los objetivos del reglamento y tampoco indican qué pretenden lograr con el instrumento que se proponen, en un proceso sin orientación concreta. Glave (2010) señala que existe la necesidad de establecer objetivos relacionados con los diferentes actores vinculados a los instrumentos de gestión existentes, tales como planes de desarrollo concertado, planes de manejo de cuencas hidrográficas, desarrollo regional y otros. No obstante, como se ha visto en los documentos, las regiones no establecieron estos objetivos y menos tomaron en cuenta los instrumentos. La indefinición de objetivos en las regiones supone dos cuestiones: la primera, es la incompreensión del proceso y su utilidad concreta sobre las necesidades de la región y la segunda, es la falta de mecanismos para articular con los instrumentos existentes en las regiones y la legislación confusa para el tratamiento de estos aspectos. En base al reglamento, se definió el ámbito regional como la cobertura espacial para la zonificación y la escala de trabajo, lo que se vio influenciada por el desconocimiento de los aspectos técnicos relacionados con ella. En cuanto a la publicación de los resultados, los participantes no tenían por qué saberlo, la responsabilidad recaía en el equipo de profesionales y principalmente de los promotores encabezado por el MINAM. La mayoría de los procesos de zonificación requieren de acciones previas tales como inventarios, información estadística detallada y actualizada, cartografía con gran detalle y otros aspectos que son requisitos indispensables para este tipo de procesos, sin embargo, la realidad fue completamente distinta, en muchos casos ni siquiera existía lo más elemental para seguir con el proceso. En estos casos se realizaron sistematización de información básica, para lo que se requirió un gran número de profesionales y recursos logísticos que los proyectos no contemplaban, dificultando sus avances. La peor parte está relacionada con la materia legal porque no existen normas adecuadas para el proceso, y las existentes en su mayoría son ambiguas, retóricas y alejadas de la realidad de las regiones. Las instituciones estatales tampoco estaban preparadas para ofrecer información y facilitar al proceso como parte del mecanismo de cooperación, se ha observado que en algunos casos habrían negado sistemáticamente el acceso a los documentos públicos (caso de la Región Cajamarca). Los programas de difusión sobre

el proceso fueron limitados e incomprensidos, en su mayoría se entendió el ordenamiento como un proceso de saneamiento de predios y no como un instrumento para el desarrollo. Estos aspectos se han constituido en las dificultades que ha debido enfrentar el proceso y una década después no se ven avances sustanciales.

#### **b.- Establecimiento del equipo técnico.**

Las ordenanzas regionales incluyeron a los “equipos técnicos” en el documento de conformación de las “Comisiones Técnicas Regionales”. Estos equipos se constituyen en base a los objetivos y alcances de la ZEE, comúnmente, son multidisciplinarios e incluso consideran a los expertos locales. Según el Reglamento, requería personal con capacitación en ZEE-OT y conocimiento del Sistemas de Información Geográfica, así como otros aspectos complementarios para los fines del proceso. Un equipo ideal estaría conformado por 15 a 20 profesionales, sin embargo, en las regiones donde se aprobaron las ZEE se aprecian tres grupos diferentes relacionados con el número de integrantes (figura 25): un primer grupo de 0 a 15 miembros en las regiones de Madre de Dios, Callao, Huancavelica Tacna y Cusco, un segundo grupo integrado por 15 a 30 personas en las regiones de Puno, Junín, Ayacucho y Amazonas, y un tercer grupo que superó los 31 integrantes en las regiones de San Martín, Lambayeque, Cajamarca y Piura. En la mayoría de las regiones se observa una participación multidisciplinaria de profesionales y destacan las especialidades relacionadas con aspectos físicos, químicos, biológicos, sociales, económicos, culturales, evaluación de riesgos, especialistas en SIG, promoción y capacitación, entre otros minoritarios.

Figura 25. Número de integrantes de los equipos técnicos por regiones.



Fuente: elaboración propia

Los reglamentos insisten en la participación de “*expertos locales en conocimientos tradicionales*”, pero como tantas otras cosas estipuladas, esta también ha caído en un saco roto. En ninguna de las trece ZEE aprobadas se menciona la participación de los expertos locales, evidenciando la debilidad del proceso en cuanto a la recogida de información. Chirinos et al. (2015:143) advierte que “si los equipos técnicos no están bien entrenados y los actores regionales y/o locales concernidos no están bien sensibilizados, es probable que el proceso que se haya emprendido vaya rumbo al fracaso y quede finalmente como un documento municipal más para el estante y no como un instrumento legítimo de gestión del territorio”.

Un aspecto llamativo del caso peruano lo constituye la exigua participación de geógrafos en el proceso de ZEE y de ordenamiento, pese que un gran número de autores se refieren a la importancia de la geografía en los procesos de zonificación y OT. La geografía es clave para el ordenamiento territorial (Zoido, 1998), pudiendo considerarse la ciencia social del territorio debido a la larga historia de su relación con la práctica de la planificación y la gestión (Cañizares, 2014). Zoido (1998) destaca que la geografía aporta la clarificación de conceptos de “*contenido espacial o geográfico*” y que esta profesión tiene un carácter integrador, aunque no exclusivo. En relación a los responsables o coordinadores de los proyectos de zonificación revisados para este estudio, se puede observar que en seis procesos fueron biólogos, en una región un arquitecto y economista y sólo en San Martín lo realizó un geógrafo. En Madre de Dios y Callao no se mencionan a los responsables, en el primer caso se indica la labor del equipo de IIAP y no los funcionarios de la región; y en el segundo caso, el documento está incompleto y lo que no permite realizar las indagaciones correspondientes. Las razones de por qué en el Perú los geógrafos no están implicados activamente en los procesos de zonificación y ordenamiento, probablemente sea por la escasez de geógrafos, considerando que existen reducido número de departamentos de Geografía en las universidades peruanas. El lugar de los geógrafos, recae en ingenieros y arquitectos. El problema de la Geografía como disciplina, es probable que remita a sus propios orígenes, como Farinós (2015) menciona que, la división entre la geografía física, que sigue la tradición de los principios del positivismo, y la geografía humana, que se asocia a las ciencias sociales, es un factor que incide en este conflicto. A pesar de estas debilidades, la geografía tiene un gran desafío, por lo menos desde la geografía física, porque este campo continúa siendo “*ciencia de síntesis*” y se debe constituir

como el actor principal en la nueva planificación (Salinas, 2005).

**Equipo técnico multidisciplinario.** El carácter de los estudios que requiere la ZEE permite la constitución de un espacio donde concurren diferentes disciplinas relacionadas a la formulación del OT, en función de las necesidades y de acuerdo a la realidad del territorio en estudio. Para el Tratado de Cooperación Amazónica, el equipo ideal está conformado por disciplinas del ámbito de los “Recursos naturales (Geología, Biología, Hidrología, Suelos, Ecología, Climatología, etc.), Ecología humana, Sistemas de información geográfica y teledetección, Políticas de desarrollo nacional y regional, Análisis de sistemas de informática computacional, Microeconomía y macroeconomía, Sociología y Antropología, Investigación de operaciones y optimización, Extensión y participación popular” (TCA, 1998:109). El trabajo de ZEE requiere ser multi e interdisciplinario con el fin de identificar las potencialidades específicas o preferenciales de cada una de las áreas y sub-áreas del territorio en estudio (Ab’Saber, 1989). En la figura N° 25 se aprecia el número de profesionales participantes en la elaboración de la ZEE por regiones. Las regiones que han empleado gran número de profesionales son Piura, Cajamarca, San Martín y Lambayeque, mientras que en el otro extremo están Callao, Huancavelica, Tacna y Cusco, que registran menor cantidad de profesionales. Estas cantidades se infieren de los créditos de la memoria final de la ZEE de cada región, exceptuando la de Madre de Dios, donde esta información no quedó registrada.

El promedio deseable de profesionales que debería integrar el equipo técnico en cada región sería de 21, con el fin de asegurar que cada estudio se desarrolle considerando todas las disciplinas requeridas. Sobre los agentes participantes en el proceso, se hace hincapié en que los documentos se sustenten sobre los “principios fundamentales como la ética, la justicia social, la solidaridad, la subsidiaridad, el bien común, el respeto a la vida en todas sus manifestaciones, la democracia política y económica, la participación social, el compromiso con los más débiles, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la calidad de vida de la población y la calidad ambiental” (Méndez, 1999:14), los documentos analizados presentan una serie de defectos de forma, incluso plagios de unos a otros, lo que evidencia la falta de honestidad en la elaboración de los informes finales. En el II taller de OT realizado en la ciudad de Lima, los responsables



regionales reclamaron la carencia de profesionales especialistas en ZEE-OT, los cambios constantes del equipo de profesionales que lo llevaba a cabo y la intervención de profesionales que no eran de las regiones donde se desarrollaba el proyecto, situación que dificultó el avance del trabajo (GPC, 2014:14).

**c.- Recursos humanos: el talón de Aquiles del proceso de ZEE.**

El Perú carece de especialistas relacionados con la zonificación (Beraún, 2014). Los pocos que existen están en Lima y no se movilizan a las regiones a causa de los bajos sueldos que se pagan en las instituciones públicas; los profesionales buscan mejores salarios y se mueven permanentemente como consultores externos para las mismas instituciones del Estado y otras en el ámbito privado. Al mismo tiempo, esta situación trae otros problemas a la administración pública, porque la elaboración de instrumentos realizada por los consultores o por el mismo Estado, tiene dificultad para estandarizar los resultados obtenidos debido a la diversidad de intereses que orientan los estudios (Rodríguez y Lima, 2013). Beraún (2014) manifiesta que la inestabilidad laboral del equipo técnico y las condiciones de trabajo son factores que afectan al proceso, donde los especialistas buscan mejores condiciones laborales y cuando estas no existen dejan el trabajo, truncando todo el proceso. En la mayoría de las gestiones de los diferentes niveles de gobierno no existe estabilidad laboral y los constantes cambios de los profesionales generan una alta rotación de personal limitando la continuidad de los procesos y no contribuyendo al fortalecimiento de las capacidades. En sus informes para el tercer plan bianual, las regiones de Junín, San Martín, Huancavelica, Piura, Pasco, Ucayali y Lambayeque señalaron que tenían serias dificultades relacionadas con los profesionales necesarios para el desarrollo del trabajo de zonificación. El problema principal era la carencia de especialistas y consultores en determinadas temáticas en las regiones y que los que existente tenían escaso conocimiento de las metodologías de ZEE, OT y GIS. Por otra parte, las normas impiden la contratación de expertos debido a los tipos de contratos laborales, lo que también provoca que exista un escaso compromiso por parte del equipo técnico de los procesos. Problemas aún más complejos presentan los gobiernos locales, porque no pueden contar con personal técnico estable debido al costo que representan los equipos multidisciplinarios y como la mayoría de los profesionales proceden de las ciudades en busca de mejores condiciones laborales y logísticas; que el medio rural no ofrece.

La capacitación del personal en el manejo de la información especializada en el territorio es un avance, sin embargo, no es suficiente porque no se ha instituido un área específica que conduzca los procesos en los gobiernos subnacionales, dado que toda la gestión se centraliza en Lima, lo que no aporta a la institucionalización de una política de planeamiento y gestión de los mismos. El Ministerio ha contabilizado como resultado positivo una retórica que se viene repitiendo hace dos décadas, que no se ha consolidado, la serie de desastres naturales acaecidos en los últimos años hasta 2017, han generado un impacto importante para las poblaciones vulnerables y la economía del país. La prevención solo se ha quedado en la retórica en la mayoría de los sectores, en particular en la planificación urbana que es prácticamente ajena al actual proceso y a los planes de OT. Los desastres naturales siempre descubren lo desarticulado de las normas, los desequilibrios territoriales y los problemas socioeconómicos que encierran. Cuando el MINAM sugiere que se aprueben instrumentos de forma articulada (ZEE, EE, DIT y POT), es pedir casi un imposible puesto que la sectorización se impone con su dinámica. El mismo MINAM es un sector que grava sus propia “política medioambiental”, por lo que, si continúa la centralización, la aprobación de instrumentos de planificación no supone una mejora. La ZEE respaldada por la opinión técnica del PCM podría funcionar como instrumento de planificación relacionado con las políticas sectoriales, pero para que ocurra esta situación tiene que existir un mecanismo claro y ágil que permita la articulación de los instrumentos en determinadas jurisdicciones y niveles de gobierno. Si realmente se quiere gestionar el territorio es necesaria la negociación. Los resultados de la ZEE se discuten más adelante en un capítulo exclusivo para este tema, podemos adelantar que el MINAM considera que “la información producto de la ZEE es una información importante que requiere ser tomada en cuenta para la toma de decisiones e iniciativas de desarrollo a nivel regional y local” (MINAM, 2016:214), con las últimas acciones legales como la centralización de la aprobación de los documentos de ZEE, este proceso no fortalece las capacidades ni consolida el proceso de la descentralización, e incluso, de forma inconstitucional a los gobiernos regionales y locales se les sustraen roles concernientes a la gestión del territorio. Utilizando el término con propiedad no se debería llamar, “logros y avances en ordenamiento territorial y logros alcanzados en OT” (MINAM, 2016: 4-5). Han transcurrido dos décadas y aún no existe un OT funcionando, consiguientemente, se obtendrían resultados del POT cuando el instrumento entre en vigor, situación lejos de concretarse y sin que se tenga certeza de cuándo se iniciará ese proceso.

**d.- Definición del marco de referencia.**

El reglamento de metodología de la ZEE sugiere la definición del marco de referencia como la acción para identificar a los actores claves, pero no parece contextualizarlo con la realidad peruana y tampoco se entienden las referencias que plantea. Desde el punto de vista de Chirinos et al. (2015:140) “existe poca claridad respecto a los conceptos que se quieren transmitir sobre todo en territorios concesionados o con presencia de actividades mineras”. Se indica que el equipo técnico realice acciones como planteamiento de hipótesis de trabajo en cada una de las áreas temáticas, identificación de sub-modelos en base a las hipótesis planteadas, e identificación de las variables e indicadores a estudiar; en resumen, el Reglamento y el MINAM dicen qué hacer, pero no como hacerlo. El equipo técnico elabora términos de referencia para cada una de las actividades incluidas en la metodología y un plan de trabajo detallado para cada área temática, un protocolo de trabajo de campo y el presupuesto. Se agregan las reuniones con la “Comisión Técnica” del ámbito regional, incluida la participación de la “Comisión Ambiental Regional” con el objetivo de aprobar y retroalimentar las instituciones para el plan de trabajo (D.C.D. N°010-CONAM-CD, 2006). Se recoge los criterios técnicos para un proceso de esta naturaleza, en la mayoría de las regiones no se vieron reflejadas en sus documentos, en varias regiones estas disposiciones fueron atemporales, e incluso en Amazonas y San Martín ya se habían avanzado gran parte del proceso. Chirinos et al. (2015:124) recogen de su experiencia que los niveles de articulación se dieron en el terreno de alimentar información de diagnóstico a los PDC o “para armar el marco de referencia al inicio de la ZEE tomando en cuenta la visión de desarrollo de la ZEE y buscando orientar el norte del proceso”.

La definición del marco conceptual no es otra que la repetición de lo establecido en los reglamentos y en las normas que se habían emitido hasta ese momento. El marco conceptual de algunas regiones planteaba interrogantes (las mismas que se analizarán en la etapa de monitoreo), con respecto a los conceptos, podemos destacar que en San Martín se advierte que “muchas veces estos dos conceptos, OT y ZEE, incluyendo el concepto de Ordenamiento Ambiental Territorial, son utilizados de manera equivalente, generando confusión entre los dirigentes de nuestra sociedad” (ZEE-San Martín, 2006:17). Para viabilizar adecuadamente quizá habría sido importante formular preguntas más puntuales como ¿Por qué se quiere zonificar el territorio? ¿Cuál es el problema principal que se quiere resolver? y, determinar el ¿Para qué? Las interrogantes

que se plantean no sólo son para el proceso de formulación, sino también para la etapa de aplicación una vez que el instrumento se encuentre aprobado. Las regiones que plantearon interrogantes en el marco de referencia son Amazonas, San Martín, Madre de Dios, Cajamarca, Huancavelica y Puno, mientras que Cusco, Tacna, Ayacucho, Piura, Lambayeque y Junín no se hacen preguntas en relación al marco referencial.

**e.- Hipótesis de trabajo.**

Las hipótesis de trabajo desarrolladas por las regiones en sus respectivos documentos de formulación de la ZEE no sustentan las características planteadas en el proceso. La mayoría de las regiones se refieren escuetamente a las especificaciones de los reglamentos, excepto el Cusco, que planteó “las hipótesis de trabajo para cada una de las disciplinas temáticas en función de los elementos y procesos que es posible identificar en la zona de estudio, las hipótesis de trabajo con relación a los resultados esperados en la ZEE y el diseño del modelo conceptual lógico: identificación de los sub-modelos necesarios y el modelo integrado, basándose en las hipótesis planteadas” (ZEE-Cusco, 2009:10). En la ZEE de Ayacucho se manifiesta que “se analiza la aptitud a través de las diferentes capas de información en base a la hipótesis de “¿cuál es la distribución espacial con mejor aptitud para el uso?” (ZEE-Ayacucho, 2013:54), más que una hipótesis, es una pregunta de estudio. El reglamento sugiere el planteamiento de las hipótesis en relación a los resultados esperados en el proceso de ZEE, sin embargo, ninguna región ha planteado hipótesis generales y tampoco temáticas, como sugiere la norma. En lo referente al diseño del modelo conceptual lógico, identificación de los sub modelos necesarios y del modelo integrado, en base a las hipótesis planteadas, tampoco hay algo que se señale en los distintos documentos.

**f.- Metodología de trabajo.**

En su propuesta de zonificación agroecológica, la FAO sugirió una metodología que apuntaba a la necesidad de realizar en forma previa una serie de inventarios que permitieran contar con información real y geo referenciada de clima, suelos, tierras y otros aspectos resultantes de la combinación de las dos primeras, y para grandes áreas como países y regiones. No obstante, también existía la posibilidad de su aplicación en un área más pequeña, como una cuenca hidrográfica, para lo que se requeriría de información más detallada. Antes de ingresar a la etapa de zonificación, habría sido mejor un reconocimiento del paisaje y una actualización de los inventarios y estudios

realizados por la ONERN hace cuatro décadas. Para alcanzar los estudios sobre las características del territorio, el concepto paisaje está próximo a los procesos de OT, por lo tanto, para lograr este objetivo se requeriría de un proceso de identificación, caracterización y valoración de áreas y tipos de paisaje, elementos de gran utilidad para la zonificación y el OT. Couto (1996) señala que la zonificación agro ecológica (ZAE) y la ZEE se basaron en la caracterización de factores físicos (clima, suelo, formas de la tierra), biológicos (vegetación y fauna) y socioeconómicos (actividades antrópicas), así como en una evaluación basada en tipos de uso de la tierra (TUT). Esta metodología propuesta y explicada por la FAO estaba dispuesta a la “estimación del potencial de producción de alimentos en el mundo en desarrollo, sobre la base de la productividad esperada de once cultivos principales, en diferentes zonas agro ecológicas” (Couto, 1996:27). El OT no podía reducirse a un análisis pensado para una determinada actividad y su rendimiento como fue la propuesta de la FAO, sino conducente a la integralidad. De acuerdo a Ab`Saber (1989), el esfuerzo de realizar la ZEE en un espacio geográfico de gran magnitud y de gran dominio morfológico y fitogeográfico resulta ser una tarea con muchas variables, como el entendimiento de la complejidad natural de la región y sus contrastes internos, que requieren de una metodología eco-desarrollista para los espacios físicos y ecológicos y otra pragmática para analizar la dinámica utilización de los recursos del subsuelo, incluyendo el análisis de experiencias anteriores que ofrezcan información de éxitos y de fracasos y otros factores. Nitsch (2001) cuestiona al vocablo ‘determinar’ utilizada por Ab`Saber en su propuesta de metodología de trabajo, porque resulta siendo un aspecto deficiente por las implicancias del concepto en el ámbito científico y en la planificación pragmática.

**Cuadro 34. Metodología utilizada en la formulación de la ZEE**

<b>Regiones</b>	<b>Aprobación</b>	<b>Metodología</b>
Amazonas	2007	No especifica
San Martín	2006	No especifica
Madre de Dios	2009	No especifica
Cusco	2009	En función de las normas adecua para la región
Cajamarca	2011	D.S. N° 087-2004-PCM D.C.D. N° 010- 2006-CONAM/CD Describe la metodología aplicada en los submodelos.
Callao	2012	---
Tacna	2012	D.S. N° 087-2004-PCM Trabajo de campo y entrevista
Ayacucho	2013	D.S. N° 087-2004-PCM D.C.D. N° 010- 2006-CONAM/CD
Piura	2013	D.S. N° 087-2004-PCM

		Describe metodología aplicada para cada submodelo.
Lambayeque	2014	D.S. N° 087-2004-PCM D.C.D. N° 010- 2006-CONAM/CD D.S. N° 013-2010-AG
Huancavelica	2014	D.S. N° 087-2004-PCM D.C.D. N° 010- 2006-CONAM/CD
Junín	2015	D.S. N° 087-2004-PCM D.C.D. N° 010- 2006-CONAM/CD
Puno	2015	D.S. N° 087-2004-PCM D.C.D. N° 010- 2006-CONAM/CD

Fuente: elaboración propia

La metodología es un aspecto central del proceso y exigía “mayor transparencia y orientación sobre las distintas metodologías posibles para realizar la ZEE, con el propósito de obtener una adecuada valoración de los costos de oportunidad de los usos alternativos” (Ibérico y Vera, 2014:41). Por su parte, Chirinos et al. (2015:114) indican que, según los actores que han entrevistado, “la metodología promovida por MINAM se reduce a la siguiente expresión: describe “qué hacer” pero no el “cómo hacer”. Partiendo de la premisa planteada por Nitsch (2001) para evaluar una metodología, se requiere una “meta-metodología”, es decir, un cuadro referencial que se inserte en un proceso histórico y teórico de la ciencia, como en los criterios actuales del mundo técnico, académico y las connotaciones lingüísticas como los sesgos terminológicos. Del cuadro N° 34 se desprende que las primeras experiencias (Amazonas, San Martín y Madre de Dios) no mencionan el marco metodológico, guiándose sólo por el reglamento de formulación de la ZEE. Por el contrario, la mayoría de las otras regiones han utilizado la metodología establecida por los reglamentos, algunas regiones hicieron aportaciones metodológicas puntuales en los análisis de los sub-modelos y temáticas correspondientes. Por ejemplo, en el documento de la región Cusco se señala que el “proceso metodológico desarrollado para la ZEE, se basó en la metodología propuesta en el marco del Subprograma II de ‘Apoyo a la Compatibilización de los Sistemas de Información Geográfica usados en el Zoneamiento Ecológico de la Amazonia’, del Convenio TCA-PNUD, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, la cual fue mejorada y adaptada a las condiciones particulares del Departamento del Cusco” (ZEE-Cusco, 2009:2). Las normas metodológicas dispuestas por el MINAM para el proceso de zonificación, tendieron a suponer un cierto punto óptimo, armonioso y consensual (Nitsch, 2001), pero las tendencias son completamente impredecibles en un contexto de cambio climático y tampoco son previsibles las estructuras socioeconómicas del futuro, aunque se supone que la población se concentrará en el área urbana. Tampoco se

pueden predecir los avances científicos y tecnológicos en el entorno de la globalización, la metodología para el proceso de zonificación debe considerar los riesgos e incertidumbres planteando una diversidad de escenarios y alternativas a la vez, lo que hace que sea un proceso y no un proyecto, como se ha pensado en el Perú.

Como parte de la metodología se requiere de un plan de trabajo detallado y de un cronograma de ejecución de todo el proceso y de las temáticas a abordar, sin embargo, en los documentos de ZEE analizados estos aspectos no llegan a precisarse. Al mismo tiempo, el reglamento exige un protocolo para el trabajo de campo, los recursos necesarios y un presupuesto detallado, aspectos que no quedan claros cuando todas las acciones correspondieron a las actividades de los proyectos y en la propuesta del reglamento se señalaban como acciones independientes. Probablemente sea para canalizar los estudios a través de consultorías, lo que sí tiene sentido, entonces serían “términos de referencia” donde se especifican todas las acciones incluido el protocolo, la metodología y el trabajo de campo. Un aspecto fundamental es la participación y para canalizarla se ha creado la “Comisión Técnica”, sin embargo, las responsabilidades encargadas a este comité son enormes y no le corresponden. Incluso se la requiere en reuniones de trabajo netamente técnicas, pero a pesar de su nombre, esta comisión no está constituida por personas expertas para determinar detalles metodológicos, sólo es un espacio representativo y político para consensuar y negociar. Esta situación ha generado otros problemas, porque las regiones no cuentan con instancias correspondientes que puedan gestionar un proceso y discutir sobre la base de avances sólidos y no por cada aspecto. Así, en muchas regiones la comisión terminó cansándose y dejando de asistir al proceso, porque las normas posteriores dejaban entrever a la comisión como si fueran un grupo de empleados dependientes de las decisiones del MINAM.

Como plantea la CEMAT (1983), otra perspectiva es la mirada científica que tienen estos procesos. En esta línea, Nitsch (2001) reflexiona que los documentos sobre las metodologías y procedimientos para la ZEE insinúan estudiar científicamente la realidad para determinar el óptimo uso de la tierra. No obstante, cuestiona el desconocimiento de la diferencia filosófica básica planteados por *Sein* (ser, estar) y *Sollen* (deber, debe ser). Las ciencias naturales, económicas y sociales comprometidas en la ZEE estudian la realidad sobre lo que es y como están las cosas, pero en los

mismos investigadores está presente la subjetividad y la objetividad, que influyen en el uso de la metodología de estudio. Aún más, si estas investigaciones tuvieran el rigor requerido el problema estaría subyacente en la decisión final, todo lo manifestado en la investigación o estudio del objeto, se somete al escrutinio tecno burocrático, al poder político y no siempre a la perspectiva científica y menos al interés colectivo.

#### **8.4.2.- Fase de recopilación y generación de información temática.**

En esta fase se recogió gran parte de la información temática para la zonificación. Contempla la realización de diversas actividades tales como: identificación, recopilación, análisis y revisión de indicadores, variables de la información existente y sistematización según la escala de intervención y el nivel administrativo correspondiente. Los resultados se recogen en mapas temáticos y sus características son generadas según la escala de trabajo y el nivel de zonificación. Luego se elaboran nuevos mapas cruzando variables con el objeto de evaluar las unidades ecológicas y económicas (UEE). Los resultados se presentan a la comisión técnica y después que son aprobados se difunden para que la opinión pública tome conocimiento. Como la fase de generación de la información corresponde a un proceso más bien técnico-científico, no debería enmarcarse en una fase sino en una etapa, que sería la más importante de todo el proceso, porque se decide gran parte del contenido y el carácter del instrumento. Sin embargo, en esta fase hay una escasa participación de los actores sociales y mucho escepticismo debido a los tecnicismos derivados de que gran parte de ella es elaborada por consultorías, sin ningún tipo de participación real, sin que tampoco se recojan los conocimientos colectivos de los pobladores al que frecuentemente se refieren los reglamentos. Chirinos et al. (2015:129) señala que la ZEE “ha sido promovida bajo el formato de consultoría, es decir, encargando la conducción de ese proceso a un consultor externo, su utilidad se limita solamente a lo técnico, pues este formato de ejecución desperdicia y pierde de vista la oportunidad de construcción de procesos colectivos de consenso en el territorio”. Esta forma de realizar estudios territoriales en el proceso de zonificación y producir información, no es un método recomendable porque el especialista externo cumple de acuerdo a los términos de referencia, teniendo como consecuencia la pérdida de una oportunidad para la generación de compromisos entre los sectores y los actores interesados en el tema. Para facilitar información sobre el proceso de formulación de la ZEE, como promotor de esta política y apoyándose en el artículo 28° del reglamento D.S. N° 087-2004-PCM (2004), el MINAM establecería



acuerdos institucionales para mejorar la gestión de la información.

El Ministerio del Ambiente ha firmado acuerdos con diferentes instituciones para fortalecer el proceso de ZEE. Según el informe de la Secretaria General del CAN, con respecto al plan de implementación de la Agenda Estratégica Andina (2011) se especifica la “promoción del intercambio de información sobre los procesos nacionales de Zonificación Ecológica y Económica y ordenamiento territorial”, destaca el fortalecimiento de la “generación de información cartográfica sobre cobertura de la tierra en la Comunidad Andina como herramienta para la gestión del territorio a nivel regional y complementar esfuerzos nacionales de ordenamiento territorial” (CA/SG, 2011:45). A nivel tecnológico no se cuenta con espacios y/o convenios de investigación científica y tecnológica en materia de OT, exceptuando el Consejo Regional de Ciencia, Innovación, Tecnología e Investigación (CORECITI), que es un espacio de producción de conocimiento, no está directamente vinculado al proceso de ZEE-OT. Este aspecto es particularmente importante tomar en cuenta a la investigación e innovación como mecanismos y medios contribuyentes a las regiones para su autonomía técnica y científica, porque permitiría afrontar los retos planteados en los procesos de planificación territorial. El estudio desarrollado por el Proyecto Pro-Gobernabilidad de la ACIDI, relacionado con los avances en materia de OT en los departamentos de Tumbes, Piura, Lambayeque y La Libertad, concluye que ninguno de estos cuatro gobiernos regionales cuenta con un POT. Asimismo, indica que la ZEE es una metodología de enfoque sectorial orientado a la valoración de los recursos naturales y sus potencialidades, por lo que su aplicación multisectorial se ha visto limitada y su sesgo ambiental ha obstaculizado explorar otros componentes territoriales de manera integrada, como las redes y el sistema urbano.

#### **a.- Recopilación y análisis de la información existente.**

Como parte del procedimiento metodológico, se prevén pautas en cuanto al tratamiento de la información para esta fase y etapa. Consiste en la recopilación, análisis y sistematización de la información existente, referida tanto a las variables de estudio como al nivel de intervención. El siguiente nivel de aproximación se consigue homogeneizando la información de mapas, gráficos, textos y estadísticas de acuerdo a la escala de trabajo para luego introducirla a una base de datos computarizada junto a las referencias de la información espacial, para su tratamiento integral. A pesar de las

especificaciones que aparecen en los reglamentos, la realidad ha sido completamente distinta, siendo un factor limitante para el proceso. El problema con el que se han encontrado las regiones, es la escasa disponibilidad o las deficiencias de la cartografía y de la información especializada del SENAMHI y otros estamentos nacionales productores de información. El artículo 25° del “Reglamento de ZEE” indica que la accesibilidad a la cartografía se realiza a través de la “Infraestructura de datos espaciales del Perú” (IDEP) cuyo Comité Coordinador fue creado por la RM N° 126-2003-PCM. En teoría, esta entidad integra a los productores de información geográfica, ya sean públicos o privados, y brinda accesibilidad a la información geográfica oficial y actualizada con relativa facilidad y a bajo coste, sin embargo, esta institución no ha tenido un papel importante ni se ha constituido como soporte.

Los reglamentos también han previsto aspectos relacionados con los mecanismos de acceso, como la centralización y la canalización de los requerimientos de información cartográfica para la zonificación a cargo del MINAM y la coordinación con el IDEP. Esta institución se configura como el ente facilitador de información de acuerdo a sus políticas de acceso de datos, donde la información adicional temática sería elaborada o actualizada en coordinación con el MINAM. Todas estas disposiciones reglamentarias quedaron en el papel y no fueron trasladadas a la práctica. El D.S. N° 133-2013-PCM define “los lineamientos y mecanismos de aplicación nacional para facilitar el acceso a la información geo-referenciada del estado y que establece como parte de las funciones de las entidades productoras de datos espaciales, la de compartir esta información vía servicios interoperables, siguiendo unos estándares definidos por la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática ONGEI” (GPC, 2015a:10). El acceso a la información también debería orientarse al ciudadano y no solo a las instituciones, lo que contribuiría a obtener “un producto ágil y descentralizado en las consultas de manera que el usuario pueda ver desde su domicilio las características de su parcela de interés” (Fernández y Del Río, 2012:65). Preciado, Rap y Vos (2015) indican que cuando se emprendió la formulación de la ZEE en Cajamarca, se requerían las características del subsuelo para determinar la capacidad de retención del agua del suelo, información que poseía el INGEMMET que está adscrito al MINEM, sin embargo, este se negó a proporcionar la información correspondiente para los propósitos de la ZEE a pesar, que la legislación y las políticas sectoriales obligaban a colaborar por tratarse de una política pública. Al negar el acceso a la información técnica, las instituciones descalifican el

proceso de la ZEE promovido por el Estado, lo que resulta contradictorio y pone en evidencia que el Estado prioriza su agenda política en la promoción de la minería y no, en una política que tiene infinitas ventajas frente al cambio climático.

#### **b.- Material cartográfico en el país.**

El problema peruano reside en la dificultad de disponer de mapas topográficos a escalas adecuadas para todo el país, deficiencia que no contribuye a la elaboración de mapas temáticos secundarios. Las experiencias de zonificación se encontraron con este problema porque la información cartográfica a nivel de municipios provinciales y distritales es escasa y si existe, está ejecutada en escalas inadecuadas. Aristizábal y Hermelin (2011:11) señalan que para los procesos de zonificación se “requieren mapas temáticos y criterios claros que permitan caracterizar el territorio en diferentes categorías”, para resolver esta deficiencia el MINAM se ha propuesto permitir el acceso a la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú (IDEP). Según Andina (2018), en el año 2018 el MINAM implementó una plataforma de información territorial denominada “Geoservidor”, que dispone un mosaico de 680 imágenes satelitales con una nitidez aproximada de 1,5 metros de resolución, obtenidas entre los años 2016 y 2018, “la más alta tecnología empleada en el país, y que elevará la precisión en los procesos vinculados a la gestión territorial”. Esto indica que cuando se iniciaron los procesos de zonificación no existían estas condiciones, lo que se corrobora en las demandas de los equipos técnicos regionales o locales. Según el ministerio, este avance responde a sinergias institucionales y está disponible para los procesos de ZEE y de gestión de riesgos y vulnerabilidad, sin embargo, la Agencia de Noticias Andina ha indicado que con el “Geoservidor” MINAM también “monitorea la situación de los recursos naturales del Perú” (Andina, 2018). Esta iniciativa es interesante y podría aportar al proceso, pero no resuelve el problema debido a que es estructural y muy compleja.

El proceso de ZEE ha experimentado una serie de tropiezos, pero debido a su carácter novedoso se asumía que estas dificultades eran normales, sin embargo, es muy cuestionable que en décadas no se hayan superado estas deficiencias, incluso cuando se ha denunciado abiertamente que la información no era accesible, como en el caso de Cajamarca (Alcántara, 2011). Otros especialistas regionales de Puno, Cusco y Arequipa cuestionaron la “carencia de disponibilidad de la información temática y lo existente de difícil acceso en las instituciones” (GPC, 2014). A juicio de Alcántara (2011:14), esta

situación se debe a los “vacíos en la directiva metodológica de la ZEE, información pública sectorial no accesible o burocrática, falta de una ley de ordenamiento territorial, en el plano de los actores sociales es claro que existen intereses contrapuestos en los procesos que unos apoyan y otros se oponen abiertamente generando el incumplimiento de compromisos por parte de algunas instituciones”. Es necesario destacar que con el avance de la tecnología se han desarrollado herramientas más sofisticadas, que tienen precisión en el análisis y que simplifican las tareas para los procesos de OT. Para la zonificación es muy importante y básica la cartografía considerando que los sistemas operan con datos georreferenciados, por lo que el TCA-BID (1998) recomendaba la utilización de una misma fuente por la calidad en la compatibilidad geográfica. Citando a la ONU, Pereira Nunes (2004:11) indica que “la cartografía no es solamente una de las herramientas básicas del desarrollo económico, sino la principal herramienta que se debe usar antes de poder trabajar con otras herramientas”, de lo que se deduce, que es muy importante el empleo de sistemas de información geográfica (SIG) para el tratamiento cartográfico.

La cartografía a través de las “imágenes digitales satelitales y las fotografías aéreas juegan un papel importante en la elaboración general de mapas, en la adquisición y visualización de datos en los sistemas de información geográfica. Ayudan a proporcionar un efecto visual sólido. Adicionalmente, el papel secundario y quizá el más vital es proporcionar una base para la colección de información espacial. Ejemplos de esto son información sobre el territorio que definen topografía y relieve; infraestructuras como las carreteras, canales, represas; cobertura de la tierra y vegetación; cuerpos de agua; características físicas de un territorio” (MINAM, 2014b:11). Por consiguiente, “los SIG pueden ser una interesante herramienta, dada su capacidad de comparar dos realidades espaciales, la que había imaginado el plan, y la que realmente se está produciendo, utilizando para ello las funciones de superposición y combinación de diferentes estratos temáticos” (Bosque y García, 2000:53). En este sentido, “los sistemas de información geográfica son herramientas de incuestionable valor puesto que permiten integrar documentos de distinta escala, naturaleza y procedencia” (Aguirre, 2005:403). En la práctica han surgido ingeniosos ejercicios de acercamiento del criterio tecnológico en áreas de escasa accesibilidad a las bases de datos, para que los principios cartográficos se puedan utilizar a pesar de la carencia de un software. La cartografía social ha sido una de las vías en la implementación de los

planes de zonificación y ordenamiento, con activa participación ciudadana no sólo consultiva e interesada, donde el actor social aporta a los planes a partir de la experiencia y de sus conocimientos del territorio donde habita, siendo una limitante el hecho que esta metodología se puede usar solamente a nivel local. La cartografía social permite graficar la opinión y el conocimiento del habitante, para lo cual el instrumento cartográfico debe ser amigable con el ciudadano común, siendo el desafío de los planes actuales el cómo ve la gente sus conocimientos traducidos en mapas y gráficos. Rodríguez (2009) trata con amplitud el SIG y valora el gran potencial de la herramienta en el análisis espacial, señalando que para este efecto se requiere una definición precisa tanto de objetivos como criterios de evaluación en los procesos de OT.

La experiencia de Cajamarca también fue importante en este aspecto. Duni-Borkowski (2007) manifiesta que el funcionamiento de una oficina de SIG para la región de Cajamarca se organizó con el objetivo de suministrar datos geográficos y estadísticos a los técnicos, a los que toman las decisiones y a las instituciones, manteniéndolos actualizados y validados para ser usados, difundidos e intercambiados con otras instituciones. La gestión de los datos de la región de Cajamarca tanto a nivel interno como externo, en relación con el Instituto Geográfico Nacional, ha convertido a la región en pionera a nivel nacional. Esto representa un gran avance en la estandarización de la información cartográfica accesible para los técnicos en la gestión de riesgos, adaptación, mitigación del cambio climático y gestión ambiental, autoridades y otros interesados como las empresas privadas. Esta iniciativa también busca mejorar la producción de la cartografía evitando la duplicidad de acciones y proporcionando una base de datos importante para la ZEE y el POT que sirva como soporte del proceso. En pleno siglo XXI, el Perú no tiene establecida una cartografía de los límites de las demarcaciones político-administrativas (regiones, provincias, distritos y comunidades campesinas), tema urgente a resolver que, sin embargo, interesa poco a los gobiernos porque las instituciones que reglamentan la materia no se han esforzado en proporcionar información adecuada y sencilla, demostración que los distritos utilizan mapas producidos por el INEI, que son muy deficientes y antiguos. Fernández-Concha, recién nombrado Viceministro de Gobernanza Territorial, ha indicado al respecto que “en la demarcación territorial estamos bastante atrasados. Es uno de los ejes en el que queremos avanzar y reducir brecha” (Buendía, 2017) y completaba su argumento anunciando la identificación de los aspectos relevantes que no permiten mejorar la

demarcación territorial (este argumento se repite desde hace dos décadas).

¿Cuál es el papel del Instituto Geográfico Nacional? Esta entidad no ha mostrado capacidad para actualizar una información que tiene vital importancia para la gestión territorial en las administraciones públicas, y si está disponible su difusión es deficiente. Por eso la “ZEE tropieza para su aplicación con la deficiente cartografía nacional. Una mejor concepción de ordenación territorial con sentido sistémico y con los objetivos deseables es la que recogió la dirección general de desarrollo urbano en el documento de agosto de 1997, acerca del ordenamiento territorial que señalaba lo siguiente: el ordenamiento territorial tiene como objetivos el lograr el desarrollo armónico de las distintas regiones del país mediante la organización del espacio territorial, el aprovechamiento del suelo y los recursos naturales, y el desarrollo del sistema de asentamientos humanos (centros poblados), como soporte de las actividades sociales, económicas y administrativas” (Bielza de Ory, 2012:91), pero lamentablemente fue sólo un esfuerzo retórico y sectorial. En la actualidad no se dispone de un banco de datos sistemático de información para la implementación de la ZEE, debilidades que se “presentan en la información actualizada de la estadística poblacional, los datos meteorológicos principalmente, así como los datos de la flora y fauna que muchas veces son escasos, muy puntuales o muy generales” (Mendoza, 2005:153). Para los estudios del territorio, la cartografía está supeditada a la preeminencia de la geografía en la práctica de la planificación, sin embargo, como información “son propuestas fantasiosas colocadas en mapas” (Ab´Saber, 1989:8). En muchos casos es un ejercicio de pseudo planificación realizado a distancia, siendo la carretera transoceánica una muestra tangible de esta práctica. La construcción se emprendió a pesar de las evidentes ausencias en la noción de escala, responsabilidad civil, planificación de actividades socioeconómicas, impactos ambientales y sin considerar tampoco ningún aspecto relacionado con las consecuencias depredadoras, desconociéndose totalmente la realidad física, ecológica y social de la Amazonía peruana. Desde el punto de vista de Ab´Saber (1989:13), “las tareas y operaciones para una zonificación efectiva de las células espaciales preestablecidas pueden reducirse a la producción de algunos documentos cartográficos aislados, de dudosa aplicabilidad”. Al mismo tiempo indica que en lugar de desarrollar una metodología técnico-científica sofisticada, costosa y demorosa, sería urgente y necesario adoptar estrategias intermedias con el objeto de viabilizar proyectos en la gestión pública, al mismo tiempo que se adaptan metodologías

para orientar los planes regionales de desarrollo, integrando las propuestas regionales y planificando las infraestructuras sin depender de injerencias políticas. De acuerdo al TCA (1998), el papel de los Sistemas de Información Geográfica en el proceso de ZEE es proporcionar información espacial, sin embargo, como sostiene Landeo (2013), hay falta de información cartográfica adecuada y duplicidad en la generación de la información geoespacial en las instituciones públicas y privadas, así como un desconocimiento de la situación geográfica del territorio nacional.

Las instituciones públicas generadoras de información cartográfica en el Perú son: el Instituto Geográfico Nacional, ente rector de la cartografía nacional que genera cartas nacionales y que en Agosto del año 2005 publicó documentos relacionadas con los estándares y normas para la elaboración de cartografía topográfica y a escalas disponibles; el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico que genera las cartas geológicas; la Dirección de Hidrografía y Navegación, que genera cartas náuticas; y el Servicio Aero-fotográfico Nacional que fusionado con la Dirección de Aerofotografía de la Fuerza Aérea del Perú (D.S. N° 088-2007-DE/SG), genera las fotografías aéreas. La gran mayoría de las instituciones públicas del país generan información que podría ser útil para la formulación de planes y otras iniciativas para el desarrollo, sin embargo, la información por lo general no es accesible. Preciado et al. (2015) afirman que las instituciones estatales se dedicaron a promover inversiones, particularmente las extractivas y no entregaron información técnica relevante para llevar a cabo la ZEE. Como indican Chirinos et al. (2015:88), los gobiernos regionales confiaron en la “información disponible desde el Estado. Sin embargo, la información existente era insuficiente para el nivel de análisis exigido y se identificaron serios errores en las bases de datos y en la información cartográfica. Esto generó retrasos en la experiencia”. En otros casos se constató que la información que se maneja en el país está desfasada como señaló Cucho, responsable de la ZEE de la región del Cusco, que “las imágenes que ha transferido el MINAM para realizar la ZEE no se adecúan a la información del IGN, ya que esta se encuentra desactualizada hace veinte años en sus cartas nacionales. Así, entonces, la meso-ZEE no calza con las cartas nacionales” (GPC, 2014:18). De las experiencias regionales en la formulación de la ZEE, solo dos regiones citan en sus memorias la imagen satelital utilizada (ALOS, 10m.) y la cartografía hasta 1:75 000. Para el análisis geológico, la región de Puno utilizó información del INGEMMET y “esta cartografía geológica se ha compatibilizado, analizado y mejorado en circunscripciones litológicas

y fallas de acuerdo a imagen satelital LANDSAT TM-2011, mediante software GIS” (ZEE-Puno, 2015:26). En la misma región el análisis fisiográfico se realizó “mediante la interpretación de imágenes satelitales LANDSAT-TM y cartografiado de las diferentes formas de relieve que presenta el suelo” (ZEE-Puno, 2015:32). En el resto de las regiones no se indican las fuentes cartográficas utilizadas.

De acuerdo al artículo 35° de la Ley N° 28611 (2005), el Sistema de Gestión Ambiental (SINIA) “constituye una red de integración tecnológica, institucional y humana que facilita la sistematización, acceso y distribución de la información ambiental, así como el uso e intercambio de ésta, siendo soporte de los procesos de toma de decisiones y de la gestión ambiental”. Su rol era consolidar y gestionar la información ambiental de origen público y privado para formar el “Marco Estructural de la Gestión Ambiental” (MEGA), simultáneamente gestionar estadísticas ambientales, un repositorio documental, la normatividad ambiental y mapas temáticos. El SINIA tenía que sistematizar las experiencias de zonificación en el Perú y disponer de un acervo de documentación de acceso fácil y amigable para el público, sin embargo, los documentos disponibles a nivel regional son escasos y los avances en los ámbitos locales no pueden consultarse. La generación de un mapa base en las regiones se dio a partir de los mapas con información del Instituto Geográfico Nacional, las siguientes acciones consistieron en la sistematización de la información y la elaboración de mapas temáticos, con unificación de escalas en los documentos cartográficos, elaboración, integración, validación y armonización de mapas temáticos, estableciendo criterios de codificación y clasificación de la información generada. Sin embargo, el proceso de la ZEE no sólo radica en la elaboración de mapas, sino en la construcción de un proceso colectivo de concertación para conseguir un uso adecuado del territorio, lo que evidentemente no se dio en las regiones (Chirinos et al., 2015).

### **c.- Generación de mapas temáticos de variables biofísicas.**

El reglamento precisa la generación de mapas temáticos según la escala de trabajo, el nivel de zonificación y en función de las características del área de estudio. Se ha elaborado doce mapas utilizando las variables biofísicas: mapa de base hidrográfica, geología, geomorfología, oceanográfico, fisiografía, suelos y pendientes, variables de clima, pisos altitudinales y zonas de vida, hidrológico (cuencas y acuíferos), vegetación, geodinámica interna, externa y mapa de peligros naturales (cuadro N° 35).



Cuadro 35. Variables biofísicas

VARIABLES BIOFÍSICAS	Amazonas	San Martín	Madre de Dios	Cusco	Cajamarca	Callao	Tacna	Ayacucho	Piura	Lambayeque	Huancaavelica	Junín	Puno
1. Mapa base hidrográfico	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Mapa de geología	X	X	X	X	X	0	x	X	x	X	X	X	X
3. Mapa de geomorfología	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4. Mapa oceanográfico	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5. Mapa de fisiografía, suelos y pendientes	XX	XX	Xx	XX	XX	0	X	XX	X	XX	XX	XX	X
6. Mapas de las variables del clima (considerando eventos extremos que detallen localización, severidad, frecuencia, duración)	X	0	0	X	X	0	0	X	0	0	X	0	0
7. Mapa de pisos altitudinales y zonas de vida	0	0	0	0	X	0	0	X	0	X	x	x	0
8. Mapa hidrológico (cuencas y acuíferos)	X	0	0	0	X	0	0	X	0	0	0	0	0
9. Mapa de vegetación	X	0	0	X	X	0	0	X	0	Xx	X	x	0
10. Mapa de geodinámica interna	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
11. Mapa de geodinámica externa (erosión, remoción, inundación, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12. Mapa de peligros naturales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total mapas elaboradas por regiones	6	3	2,5	5	7	0	1,5	7	1,5	4,5	5,5	4	2
% de logro alcanzado	50	25	21	42	58	0	13	58	13	38	46	33	17

Fuente: elaboración propia

**Leyenda**

X= Mapa correctamente elaborada de una variable	= 1
x=Mapa de aproximación a características de una variable	= 0.5
Xx= Dos mapas correctamente elaborados de una sola variable	= 1.5
0= no se consignó ningún dato	= 0

Para determinar el valor numérico alcanzado por cada región, se ha calculado con los indicadores asignados que se muestran en la leyenda. De acuerdo al reglamento del Decreto del Consejo Directivo N° 010-2006-CONAM-CD (2006), se debían elaborar mapas de caracterización utilizando las variables biofísicas. Del análisis y valoración de los documentos de zonificación aprobados por el MINAM, se aprecia que existe una enorme deficiencia en cuanto al cumplimiento de las indicaciones del reglamento. El porcentaje de mapas elaborados por las regiones se puede desglosar en tres grupos: el primero presenta a las regiones donde el logro fue importante pero no suficiente, porque no se cumplió en su totalidad lo previsto en el reglamento, estas son Cajamarca (58%), Ayacucho (58%) y Amazonas (50%); en el segundo están la mayoría de las regiones que elaboraron los mapas más básicos y que son Lambayeque, Huancavelica y Cusco (42%), Junín (33%), San Martín y Madre de Dios (25%); y en el tercero, las regiones que cuentan con un número de mapas muy limitado como son: Tacna, Piura y Puno (17%) y la región del Callao, ninguno, porque realizó el estudio en nivel de microzonificación y no presentó mapas con variables biofísicas y tampoco se pueden precisar su existencia porque el documento dispuesto en SINIA está incompleto.

**d.- Generación de mapas temáticos de variables socioeconómicas.**

La elaboración de mapas con variables socioeconómicas era fundamental, la ZEE se sustenta en este aspecto. Sin embargo, como se observa en el cuadro N° 36, la mayoría de las regiones no cumplieron esta indicación del reglamento y sólo se ha elaborado un mapa de los catorce que se requerían e incluso este único mapa no fue generado en forma adecuada porque procede de información preexistente. Chirinos et al. (2015:152) sugieren que no es recomendable asumir a la ZEE-OT como un proceso estrictamente técnico consistente sólo en la elaboración de mapas. “Partir con esa percepción desgasta tiempo, esfuerzos y recursos, pues la información producida será poco útil, sobre todo para el trabajo con comunidades. Esta percepción puede manifestarse en equipos con poca experiencia o cuando no es del todo multidisciplinario”. Se puede aportar a la integralidad a través de la de la ZEE cuya propuesta innovadora radica en el tratamiento holístico de la realidad, sin embargo, no se puede abordar un estudio conducente a la

planificación sin conocer las características demográficas del territorio o sus aspectos económicos.

Cuadro 36. Variables socioeconómicas

Nº	Variable socioeconómico	Amazonas	San Martín	Madre de Dios	Cusco	Cajamarca	Callao	Tacna	Ayacucho	Piura	Lambayeque	Huancavelica	Junín	Puno
1	Mapa de comunidades indígenas y campesinas.													
2	Mapa demográfico													
3	Mapa de frentes económicos													
4	Mapa de deforestación													
5	Mapa de ocupación del territorio y uso actual	X	X	X		X		x	XX	X		X	X	X
6	Mapa de problemas ambientales (incluye pasivos y conflictos ambientales)													
7	Mapa de elementos del patrimonio cultural													
8	Mapas de Áreas Naturales Protegidas - ANP													
9	Mapa de ecosistemas agrícolas													
10	Mapa de desertificación													
11	Mapa de recursos agro arqueológicos													
12	Mapa de etnias y lenguas													
13	Mapa de vías de comunicación													
14	Mapa de usos del agua													
LEYENDA:														
X= Mapa correctamente elaborada de una variable														
Xx= Dos mapas correctamente elaboradas de una sola variable														
x=Mapa de aproximación a características de una variable														

Fuente: elaboración propia

**e. -Elaboración de mapas para facilitar la evaluación de las UEE.**

Esta acción corresponde a la elaboración de mapas adicionales con el objeto de evaluar posteriormente a las unidades ecológicas económicas.

Cuadro 37. Mapas facilitadores para la evaluación de UEE

Ítems	Amazonas	San Martín	Madre de Dios	Cusco	Cajamarca	Callao	Tacna	Ayacucho	Piura	Lambayeque	Huancavelica	Junín	Puno
1. Mapa de capacidad de uso mayor de la tierra	X	X	X	X						X		X	X
2. Mapa de potencial forestal												X	
3. Mapa de potencial acuícola		X	X									X	
4. Mapa de sitios con vocación recreacional y turística												X	X
5. Mapa de potencial minero							X						
6. Mapa de potencial energético												X	X
7. Mapa de potencial hidrocarburos													
8. Mapa de peligros naturales (desagregando geodinámicos e hidrometeorológicos)					X			X	X				X
9. Mapa de recursos genéticos de la agrobiodiversidad												X	
10. Mapa de riesgos													
<b>total mapas por regiones</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>		<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>		<b>6</b>	<b>4</b>
% de logro	10	20	20	10	10	0	10	10	10	10	0	60	40

Fuente: elaboración propia

Para cuantificar los mapas facilitadores para la evaluación de las UEE, se ha asumido que cada mapa equivale a (1) por (10) que equivaldrían al (100%), de este cálculo se desprende el porcentaje de logro en cada región. Las elaboraciones de estos mapas están previstas en el Reglamento de Metodología de ZEE, que prevé la elaboración de diez mapas en los aspectos de: criterios de capacidad de uso mayor de la tierra, potencial forestal, potencial acuícola, sitios de vocación recreacional y turística, potencial minero, potencial energético, potencial de hidrocarburos, posibilidad de peligros naturales (desagregando geodinámicos e hidrometeorológicos), potencial de recursos genéticos de la agro biodiversidad y posibilidad de riesgos. Solo dos regiones destacan en la realización adecuada de los mapas, Junín (60%) y Puno (40%), y la gran mayoría de ellas solamente elaboró uno o dos mapas, San Martín y Madre de Dios (20%) y Amazonas, Cusco, Cajamarca, Tacna, Ayacucho, Piura y Lambayeque (10%), mientras que Callao y Huancavelica no elaboraron ningún mapa relacionado con los criterios citados.

**f.- Elaboración de mapas para regiones en zonas marinas y del litoral costero.**

El “Reglamento de Metodología para la Zonificación” aprobado en el año 2006, fue usado para formular algunos procesos a partir de entonces. Sin embargo, ninguna región estudiada consideró un análisis de las zonas marinas y el litoral costero, muy importantes para el país por su particular naturaleza como ecosistemas. Según el reglamento, debieron elaborarse los mapas que se detallan en el cuadro N° 38, pero en los instrumentos no hay ninguna referencia al respecto. De las regiones estudiadas, se debieron formular mapas y estudios de este tipo en Callao, Tacna, Piura, Lambayeque y Puno, por el lago Titicaca, pero ninguna cumplió con su cometido.

Cuadro 38. Mapas para el estudio de zonas marinas y del litoral costero

N°	ITEM
1	Mapa de batimetría y relieve marino (incluyendo niveles de mar, pendientes y líneas de marea, afloramientos costeros, y de riesgos de inundaciones por tsunamis).
2	Mapa de geología marina, tipos de fondos y de sedimentología.
3	Mapa de corrientes marinas y vientos.
4	Mapa de características térmicas y halinas.
5	Mapa de distribución de comunidades planctónicas y bentónicas.
6	Mapa de Ecosistemas pelágico, pelágico-nerítico, demersales y costeros.
7	Mapa de biodiversidad marina.
8	Mapa de distribución de recursos pesqueros.
9	Mapa de recursos mineros y energéticos.

Fuente: Reglamento para la Metodología de la ZEE (D.C.D. N°010-CONAM-CD, 2006)

### **8.4.3. - Fase de análisis.**

La metodología (D.C.D. N° 010-CONAM-CD, 2006) indica que, a partir de los resultados temáticos desarrollados en la segunda fase, se deben identificar y caracterizar las Unidades Ecológicas y Económicas, entendidas como “unidades relativamente homogéneas del territorio”. Para lograr este objetivo, las actividades están distribuidas en la generación de la base de datos preliminar y la delimitación de las Unidades Ecológicas Económicas.

#### **a.- Generación de la base de datos preliminar.**

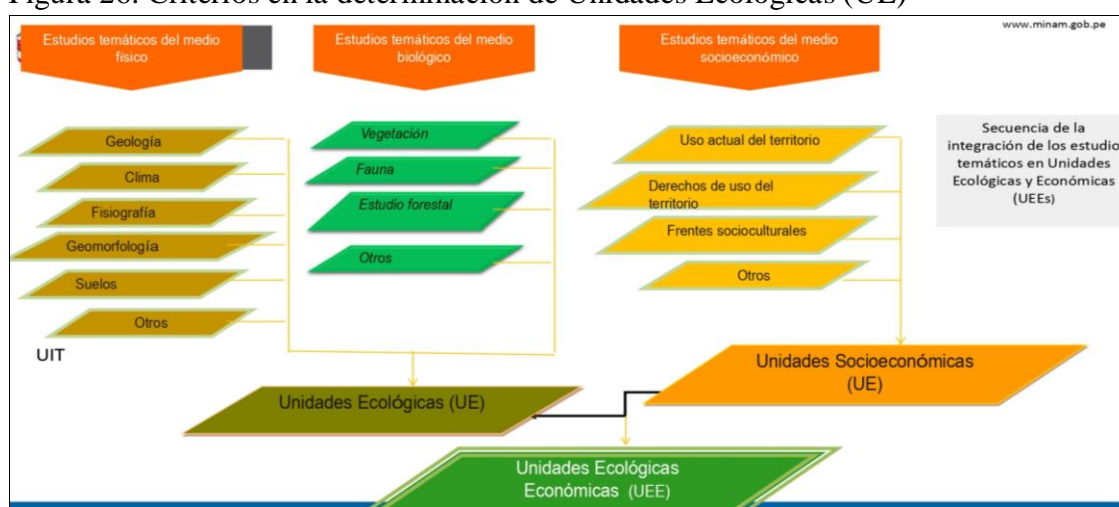
La formación o elaboración de la base de datos debía ser una actividad obligatoria para todas las regiones del país, considerando que no existe información sistematizada para diferentes aspectos relacionados con el proceso de zonificación, entre ellos la información ambiental. En este contexto, la actividad principal consistía en la conversión de datos de formato analógico a formato digital con el objeto de generar una base de datos para el estudio. La elaboración de la base de datos preliminar debería corresponder a la fase anterior pero el desorden y lo ilógica ha estado siempre presente en los reglamentos de la ZEE utilizados hasta la actualidad. La segunda parte de esta actividad está dada por el almacenamiento de la información cartográfica proporcionada por los especialistas mediante digitalización, escaneo o transferencia directa de la imagen satelital procesada y clasificada, como indica el reglamento. En sentido lógico, la formación de la base de datos obedece a la siguiente ecuación: base de datos de atributos + base de datos espaciales = base de datos del estudio, debiendo estar estructurada para facilitar la aplicación de los modelos en las siguientes fases. En función de las necesidades de análisis se podían plantear sub-modelos, como sucedió por ejemplo en la región de Piura, donde al equipo técnico se le ocurrió innovar con un sub modelo ecológico, lo que sin embargo generó el retraso en el reconocimiento del proceso porque el MINAM cuestionó esta iniciativa, porque “el reglamento de la ZEE define los sub modelos que deben desarrollarse, pero no define la metodología a seguir en cada caso” (Chirinos et al., 2015:86). Como el MINAM se constituyó como la máxima autoridad nacional del proceso, la aprobación de las etapas pasaba por largas revisiones que acababan retrasando el proceso. Existen fundadas razones para cuestionar esta labor del Ministerio, no funcionó como filtro técnico, en la práctica representó un mecanismo de burocratización centralista que puso obstáculos premeditados al proceso y a pesar de su labor de promotor, tampoco logró satisfacer las

demandas que surgieron desde los gobiernos regionales y locales.

### b.- Delimitación de las Unidades Ecológicas Económicas.

La metodología de la ZEE indica que las dos delimitaciones se realizan de la siguiente manera: primero se determinan las Unidades Ecológicas y luego las Unidades Sociales, Económicas y Culturales (USEC), las que sumadas o sobrepuestas formaran las Unidades Ecológicas Económicas; dicho de otro modo, la ecuación de análisis sería  $UE+USEC=UEE$ . La figura 26 esclarece la propuesta de MINAM para los análisis correspondientes encaminados a la zonificación.

Figura 26. Criterios en la determinación de Unidades Ecológicas (UE)



Fuente: MINAM (2018)

**Unidades Ecológicas (UE).** Estas se delinean mediante la integración de mapas de geología, geomorfología, suelos, hidrografía e hidrología, vegetación y fauna. En teoría, “estas unidades o espacios geográficos, expresan características homogéneas entre sí, particularidades o rasgos de profundidad, o textura del suelo, litología o tipo de formación geológica, vegetación, paisajes naturales; es decir, propiedades típicas de cada una de ellas” (D.C.D. N° 010-CONAM-CD, 2006). De acuerdo a Nitsch (2001), en el modernismo hubo un afán intelectual de procesos tecnológicos y socioeconómicos dirigidos hacia la homogeneidad u homogeneización, en cambio el postmodernismo actual plantea y legitima la heterogeneidad o la contemporaneidad de lo heterogéneo. Para el proceso de zonificación esta situación representa algo que va más allá de una constatación académica, esta concepción determina la cosmovisión de los técnicos, los políticos e incluso, de los ciudadanos. La propuesta técnico-metodológica para

determinar zonas ecológicas que surgió en el seno de la FAO en relación a la zonificación agroecológica, consistía en “la delimitación de unidades geográficas relativamente homogéneas tomando en cuenta, de manera holística varios aspectos de la tierra; como los aspectos físico biológicos (Geomorfología, suelos, vegetación, etc.), condiciones climáticas de la zona (precipitación, temperatura, sequías, vientos, etc.), riesgos, vulnerabilidad, condiciones de uso y manejo, etc.” (FAO, 2005:71). Ha sido utilizada ampliamente en Brasil y en otros países donde se ha desarrollado la zonificación y también es parte propuesta del “Reglamento de la Metodología de la ZEE” del Perú, utilizando las variables Geología y Sedimentología, Geomorfología, Relieve-pendientes, Batimetría, Suelo, Hidrografía, Hidrología y Oceanografía, Climáticos, Vegetación y Fauna e Hidrobiología, esta última básicamente para el estudio de las zonas costeras. En cuanto a los ecosistemas terrestres, se utilizó la vegetación como variable biológica por la facilidad en la interpretación a partir de las imágenes satelitales, que en cierta medida explican el resto de variables biológicas.

***Unidades sociales, económicas y culturales (USEC).*** En el sentido estricto del reglamento se elaboraron mapas de unidades sociales, económicas y culturales, integrando las variables como: aspectos demográficos, organización del territorio, aspectos sociales, aspectos culturales, aspectos económicos, paisaje y ocupación del territorio, en función de las hipótesis planteadas en la primera fase.

***Unidades Ecológicas Económicas (UEE).*** Las Unidades Ecológicas Económicas son el resultado de las unidades ecológicas y las unidades sociales y económicas superpuestas y corresponden a la identificación y caracterización de las unidades espaciales relativamente homogéneas. En relación a las unidades homogéneas el debate está abierto, por un lado, se cree que la percepción de homogeneidades y jerarquías ayudan a ordenar el conocimiento y a organizar los niveles de intervención, facilitando la acción pública sobre el paisaje (Riesco, Gómez y Álvarez, 2008), y por otro, se plantea que esta metodología contemporánea es abiertamente absurda, y para comprobarlo Nitsch (2001) cita el caso de la zonificación en la Amazonía, que es homogénea pero al mismo tiempo se orienta al concepto recurrente de frontera, sugiriendo la necesidad de integrar homogeneizando incluso el bosque selvático. Desde el punto de vista de Galicia y Zarco (2002:34) en “la naturaleza existe una gran heterogeneidad espacial y temporal que hace difícil extrapolar datos que se generan en condiciones homogéneas, es decir, que no se

han logrado explicar los mecanismos que producen los patrones de distribución de especies en áreas geográficas grandes”. Cabe preguntarse ¿Cómo se asume la homogeneidad a diferentes escalas en el caso peruano? El sentido común indica que no serían las mismas. Por lo tanto, “el efecto perverso es que los tres niveles desarrollan un mismo esquema de planificación con altas posibilidades de terminar definiendo usos antagónicos en el territorio” (Chirinos, Passuni y Rischmöller, 2015:22). Dicho de otra manera, cada nivel de estudio determinará unidades homogéneas que no siempre serán las adecuadas para escalas diferentes o requerimientos específicos. Por último, la norma indica que las variables que intervienen en la identificación de las Unidades Ecológicas Económicas dependerán del grado de heterogeneidad del territorio, surgiendo cuestionamientos sobre la validez de los resultados, si todo este ejercicio se realiza a escalas inadecuadas para los propósitos que busca el proceso, es probable que a gran escala los resultados sean más heterogéneos que homogéneos.

#### **8.4.4.- Fase de evaluación.**

La evaluación de Unidades Ecológicas Económicas consiste en la valoración de las potencialidades y limitaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales considerando la sensibilidad ambiental y la vocación natural de los ecosistemas. De acuerdo a Alonso (2019), estas pretendidas potencialidades y limitaciones “no son características fijas e inmutables, sino que van variando de acuerdo con el estado del conocimiento y las condiciones del mercado”. Para identificar el potencial, las limitaciones del territorio y los recursos naturales relacionados a diversas alternativas de uso sostenible, se han utilizado una serie de criterios y etapas de trabajo. En los instrumentos de zonificación regional, esta evaluación se ha realizado en tres etapas diferentes: la primera consistió en la elaboración de sub modelos auxiliares como criterio básico para la evaluación de UEE, la segunda fue la formulación de sub modelos y la tercera la elaboración de mapas evaluativos de síntesis.

##### **a.- Generación de sub modelos auxiliares.**

Las regiones que desarrollaron sub modelos auxiliares para el análisis y la formulación de sub-modelos propuesta en el “Reglamento de Zonificación”, argumentan que se plantearon esta alternativa “para un mejor análisis de los recursos y representación gráfica en los mapas a generar. También presentar las respectivas variables, indicadores y/o atributos del territorio, las que fueron introducidas a la base de datos del proyecto,



generando los respectivos mapas temáticos de la ZEE” (ZEE-Tacna, 2012:33). El equipo técnico de la región de Puno también consideró “necesario efectuar el Análisis e Interpretación a nivel de Sub Modelos Auxiliares como del producto final denominado *Sub Modelo*” (ZEE-Puno, 2015:110), ejercicio que permitió integrar varios sub modelos auxiliares para determinar un acercamiento a la realidad de la región. En Huancavelica se asumió como parte del proceso metodológico para la construcción de sub modelos, entendido como “el producto final construido cartográficamente mediante la integración de los mapas correspondientes a los sub modelos auxiliares” (ZEE-Huancavelica, 2013:49). En el Cuadro N° 39 se observan cuáles fueron las regiones que trabajaron sub modelos auxiliares.

Cuadro 39. Elaboración de sub modelos auxiliares

Sub modelos	sub modelos auxiliares	Amazonas	San Martín	Madre de Dios	Cusco	Cajamarca	Tacna	Ayacucho	Piura	Lambayeque	Huancavelica	Junín	Puno
PRODUCTIVO	sub modelo auxiliar Potencial Hidroenergético										X	X	X
	Sub modelo auxiliar de las Áreas con Aptitud Acuícola por Calidad de Agua										X		
	Sub modelo auxiliar potencial forestal maderable											X	
	Sub modelo auxiliar Potencial Hidrobiológico											X	X
	Sub modelo auxiliar potencial minero metálico.							X				X	
	sub modelo auxiliar potencial pecuario												X
BIOECOLOGICO	Sub modelo auxiliar de importancia recarga hídrica											X	
	sub modelo auxiliar de singularidad											X	
	sub modelo auxiliar de biodiversidad											X	
	sub modelo auxiliar de biomasa											X	
SUCEPTIBILIDAD FISICA	Submodelo Auxiliar de susceptibilidad física											X	X
CONFLICTO DE USO TIERRA	sub modelo auxiliar conflicto de uso de la tierra											X	
	Sub modelo auxiliar potencial de tierras según capacidad de uso mayor.										X	X	X
	Sub modelo auxiliar Capacidad de Uso Mayor de Tierras											X	
URBANO INDUSTRIAL	sub modelo auxiliar vocación urbano industrial (aspectos físico - geográficos)							X					
	Sub modelo auxiliar de Vocación Urbano industrial (aspecto física geográficas + Infraestructura complementaria + Limitantes)							X					
	sub modelo auxiliar de vocación urbana e industrial												X
	sub modelo auxiliar de accesibilidad a servicios básicos y socioeconómicos												X
POTENCIAL TURISTICO	Sub modelo auxiliar Potencial Turístico										X	X	
	Sub modelo Auxiliar Potencial Turístico Natural												X
	Sub Modelo Auxiliar Potencial Turístico Cultural												X
HISTORICO CULTURAL	Sub Modelo Auxiliar Paisaje Cultural Prehispánico.						X						
	Sub Modelo Auxiliar Paisaje Cultural Colonial Republicano						X						
	Sub Modelo Auxiliar Paisaje Cultural.						X						
	sub modelo auxiliar patrimonio vivo inmaterial						X				X	X	X
	Submodelo auxiliar patrimonio cultural										X	X	
	Submodelo auxiliar capital social y cultural.										X	X	X
POTENCIAL SOCIO-ECONOMICO	Sub modelo Auxiliar Patrimonio Cultural Material											X	X
	sub modelo auxiliar capital infraestructura económica.										X		
	Sub modelo auxiliar Capital Financiero											X	X
	Sub modelo auxiliar Infraestructura Económica											X	X
PELIGROS MULTIPLES	Sub modelo auxiliar capital natural										X	X	X
	Sub Modelo auxiliar de Inundaciones.							X					X
	Sub Modelo auxiliar de Erosión Lateral							X					X
	Sub Modelo auxiliar de Heladas.							X					
VULNERABILIDAD	Sub Modelo auxiliar de Deslizamientos								X				
	sub modelo auxiliar de Unidades Sociales Vulnerables						X						
	sub modelo auxiliar de Actividades Económicas Vulnerables						X						
Total estudios (sub modelos auxiliares) realizados por las regiones		0	0	0	0	0	8	0	6	0	9	21	17

Fuente: elaboración propia

La región con más sub modelos auxiliares elaborados es Junín, con un total de 21 submodelos auxiliares desarrollados, probablemente el equipo técnico tenía claridad en este aspecto y si bien el reglamento metodológico no especifica la realización de sub modelos auxiliares, cuantos más estudios con variables e indicadores precisos existan, mejor para el análisis y siendo los sub modelos elementos importantes para el estudio. Como se afirma en la memoria de la ZEE de Junín, “algunos sub modelos demandan el

desarrollo de una serie de sub modelos auxiliares, el mismo que viene a ser modelos específicos cuyo desarrollo es necesario llegar a constituir el sub modelo de interés” (ZEE-Junín, 2015:80). La segunda región con gran cantidad de sub modelos elaborados es Puno, con 17, seguida por Huancavelica con 9, Tacna con 8 y por último la región de Piura, con 6. En cambio, en el resto de las regiones donde se ejecutaron las primeras experiencias en zonificación, no se desarrollaron estudios de aproximación.

#### **b.- Generación de sub modelos para la evaluación de las UEE.**

Como se desprende del cuadro anterior, la elaboración de sub modelos y estudios en las regiones no constituye una experiencia uniforme, varias regiones no trabajaron sub modelos auxiliares, sino que elaboraron directamente los sub modelos, en cambio otras realizaron estudios complementarios conducentes a la formulación de los sub modelos requeridos o exigidos por el reglamento. Metodológicamente hablando, es relevante la construcción de estudios o la simulación de modelos que requiere no sólo el conocimiento previo, sino también el conocimiento de campo, para comprender las intervenciones, recoger nuevas informaciones y ponderar el factor tiempo, dado que cualquier planificación que desconsidere ese factor, está sujeto al fracaso (Coordinadora de Planeamiento Ambiental, 2012: 149). Aunque no estaba en el reglamento, algunas regiones consideraron importante “el proceso de construcción del sub modelo se inicia con la identificación de variables para los sub modelos auxiliares” (ZEE-Junín, 2015:82). “Estos sub modelos respondieron a una diversa integración de coberturas temáticas que planteaba cada Sub modelo auxiliar, los cuales cada una de ellas tenía una valoración de atributos y ponderación de sus variables; que finalmente serían procesados mediante un algoritmo que se ajustaba para la representación de cada Sub modelo de acuerdo a lo que se quería mostrar o representar” (ZEE-Piura, 2013:90). Los criterios básicos de la propuesta para la elaboración de sub modelos específicos aportan a “cada uno de estos con temáticas auxiliares, logrando de esta manera el mejor entendimiento y concepción de la dinámica de nuestro territorio. Para el análisis, evaluación y manipulación de la información técnica se consideraron 9 sub modelos auxiliares que ayudaron evaluar las unidades ecológicas económicas, este proceso desarrollado multidisciplinaria permitió evaluar las potencialidades y limitaciones” (ZEE-Junín, 2015:16). En el cuadro N° 40 se observan los criterios básicos para la evaluación de UEE, expresado en la elaboración de sub modelos.

Cuadro 40. Criterios básicos para la evaluación de UEE

Sub modelos	Amazonas	San Martín	Madre de Dios	Cusco	Cajamarca	Tacna	Ayacucho	Piura	Lambayeque	Huancavelica	Junín	Puno
Sub modelo de Valor Productivo de recursos naturales renovables.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sub modelo de Valor Productivo de recursos naturales no renovables Minero Metálico.	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sub modelo de Valor Productivo de recursos naturales no renovables Minero No Metálico.			X			X				X	X	X
Sub modelo de Valor Productivo de recursos naturales no renovables hidrocarburos.	X		X	X								X
Sub modelo de Valor Bioecológico.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sub modelo de Susceptibilidad Física									X	X	X	
Sub modelo de Conflictos por uso.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sub modelo de Aptitud Urbano Industrial.	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sub modelo Potencial Turístico.	X		X	X						X	X	X
Sub modelo de Valor Histórico Cultural.	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X
Sub modelo de Potencial socioeconómico.	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X
Sub modelo de Peligros Potenciales Múltiples.	X		X	X	X	X	X	X				X
Sub modelo de vulnerabilidades	X	X	X	X	X	X	X	X				
<b>Total estudios (sub modelos) realizados por las regiones</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>12</b>

Fuente: elaboración propia

El Reglamento (D.C.D. N° 010-2006-CONAM-CD) propone la elaboración de 8 sub modelos para evaluar las diversas UEE, que son: sub modelo de aptitud productiva de recursos naturales renovables, sub modelo de aptitud productiva de recursos naturales no renovables, sub modelo de valor ecológico, sub modelo de valor histórico-cultural, sub modelo de vulnerabilidad y riesgos, sub modelo de conflictos de usos, sub modelo de aptitud urbana industrial y sub modelo de potencialidades socioeconómicas. Los resultados de la elaboración de los sub modelos se muestran en el cuadro N° 40, destacando las regiones de Madre de Dios con 13 y la de Amazonas con 12. Sin embargo, es importante tener en cuenta que estas regiones realizaron una aproximación y que sus estudios no son completos llegando en algunos casos a ser solamente descripciones que no aportan información realmente relevante. Las regiones de Puno (12), Huancavelica (11), Junín (11), Tacna (11), Piura (10), Cajamarca (10) y Cusco (10) poseen estudios con más detalles e información relevante, en cambio regiones como Lambayeque (9), Ayacucho (8) y San Martín (5) tienen propuestas con menor número de submodelos, aunque exceptuando San Martín corresponden a los necesarios. El término potencial se entiende como la capacidad máxima sin ser utilizada, aunque habría otra interpretación a considerar, que es la capacidad máxima a ser alcanzada. Nitsch (2001) sugiere que el valor potencial se debe clasificar entre alto, medio y bajo y, a partir de cuatro grupos de parámetros: potencial natural, humano, productivo e institucional. Por consiguiente, la potencialidad no está adecuadamente definida y se enmarca en una confusión y ambigüedad conceptual. En cuanto a los criterios para la evaluación de las Unidades Ecológicas Económicas (UEE) se emplearán los mismos criterios que están dispuestos en el artículo 8° del “Reglamento de ZEE” (D.S. N° 087-2004-PCM):

Cuadro 41. Criterios para la evaluación de Unidades Ecológicas económicas (UEE)

UEE	Criterios
Valor productivo	Que poseen mayor aptitud para desarrollar actividad productiva con fines agropecuarios, forestales, industriales, pesqueros, mineros, turísticos, etc.
Valor bioecológico	Que por sus características ameritan una estrategia especial para la conservación de la biodiversidad y/o de los procesos ecológicos esenciales.
Valor histórico-cultural	Que presentan una fuerte incidencia de usos ancestrales, históricos y culturales, que ameritan una estrategia especial.
Vulnerabilidad	Que presentan alto riesgo por estar expuestas a la erosión, inundación, deslizamientos, huaycos y otros procesos que afectan o hacen vulnerables al territorio y a sus poblaciones, así como los derivados de la existencia de las fallas geológicas.
Conflictos de uso	Donde existan incompatibilidades ambientales (sitios en uso y no concordantes con su vocación natural, así como sitios en uso en concordancia natural, pero con problemas ambientales por el mal uso), así como conflictos entre actividades existentes.
Aptitud urbano-industrial	Que poseen condiciones tanto para el desarrollo urbano como para la localización de la infraestructura industrial.

Fuente: Reglamento de zonificación (D.S. N°087-2004-PCM)

La definición de las Unidades Ecológicas Económicas (UEE) de un territorio o método de unidades de síntesis, es la forma en que se logra reducir el número de polígonos a analizar. La determinación de estos criterios de evaluación para las Unidades Ecológicas Económicas es limitada y la descripción atiende sólo al valor productivo, es decir a la posición de mayor aptitud para desarrollar actividades productivas diversas. Bajo este esquema, los documentos de zonificación aprobados recogen su potencialidad, sin embargo, algunas zonas presentan debilidades, valor bioecológico, vulnerabilidad, conflictos de uso y hasta valor histórico-cultural. De acuerdo al marco teórico de la zonificación, los análisis son holísticos y las unidades ecológicas definidas en los documentos deberían responder a esta integralidad.

### c.- Elaboración de mapas de síntesis evaluativos.

Los mapas de síntesis evaluativos se obtienen a partir del resultado de los pasos previos, como la elaboración de sub modelos auxiliares consolidada en los sub modelos temáticos y su expresión cartográfica, de acuerdo al reglamento, estos dependerían de las características y del grado de “heterogeneidad del territorio”. Teniendo en cuenta a Galicia y Zarco (2002:34) “la aplicación del concepto de heterogeneidad presupone que el funcionamiento de la naturaleza está explicado por procesos que se llevan a cabo en diferentes escalas espacio-temporales, que los procesos ecológicos son dependientes de la escala”. Consiguientemente, no se pueden generalizar o extrapolar resultados de

gabinete o laboratorio para explicar los patrones ecológicos de la naturaleza. Los resultados se expresan en el cuadro N°42, que presenta los mapas de UEE por regiones.

Cuadro 42. Elaboración de mapas de síntesis evaluativos

UEE	REGIONES											
	Amazonas	San Martín	Madre de Dios	Cusco	Cajamarca	Taena	Ayacucho	Piura	Lambayeque	Huancavelica	Júni	Puno
Mapa de valor productivo de recursos renovables	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Mapa de valor productivo de recursos no renovables	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Mapa de valor bioecológico	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Mapa de valor histórico-cultural	X	-	X		X	X	X	X	X	X	X	X
Mapa de vulnerabilidad y de riesgos	X	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Mapa de conflictos de usos	X	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X
Mapa de aptitud urbana industrial	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Total mapas elaboradas	7	6	6	6	7	7	6	7	7	7	7	7

Fuente: elaboración propia

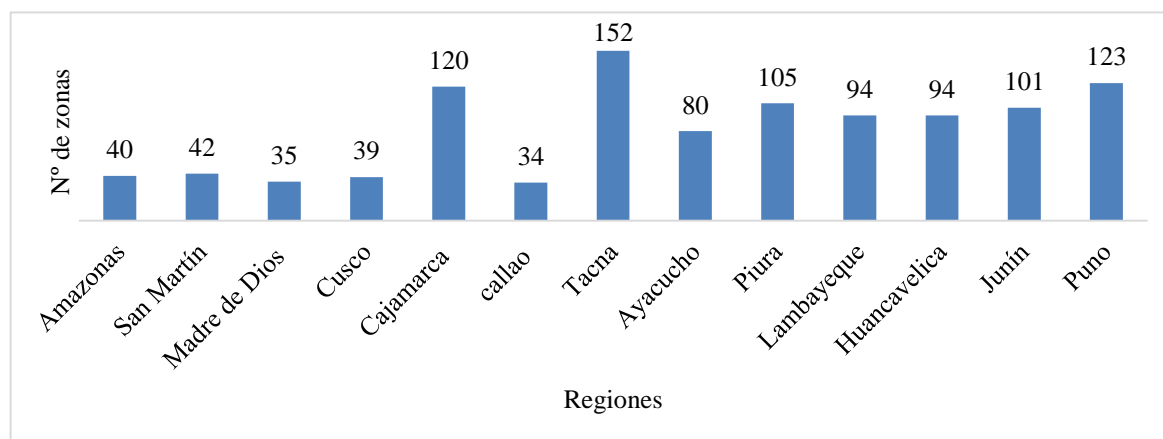
En el cuadro N° 42 se observa que la mayoría de las regiones elaboraron mapas de las UEE, excepto cuatro de ellas que no los realizaron en su totalidad, como la región San Martín que no realizó un mapa de valor histórico-cultural y la región de Cusco que incomprensiblemente, siendo la capital arqueológica de Sudamérica, no consideró este aspecto. La región de Madre de Dios no realizó el mapa de vulnerabilidad y de riesgos, siendo una región que tiene una incalculable pérdida de áreas debido a la minería fluvial presente en su territorio, y finalmente la región de Ayacucho no realizó un mapa de conflicto de usos, a pesar, que presenta serios problemas en su territorio. El reglamento sugiere que “los sub modelos y su expresión cartográfica en mapas, dependerá de las características y del grado de heterogeneidad del territorio” (D.C.D. N° 010-2006-CONAM-CD). Galicia y Zarco (2002:36) indican que “la incorporación del análisis espacial puede ayudar a identificar la heterogeneidad en diferentes escalas espaciales y temporales sobre las cuales operan los procesos que explican los patrones en amplias áreas geográficas”, mientras que Sotomayor (2017) señala que “este proceso se considera necesario porque el territorio nacional no está conformado por un suelo de características homogéneas, por el contrario, debido a su formación geológica variable, el territorio puede tener características heterogéneas, lo que tendría como consecuencia que nos encontremos frente a distintos tipos de suelo”. Finalmente, desde el punto de vista de Riesco, Gómez y Álvarez (2008:232) “la heterogeneidad tiene un efecto de clave en el funcionamiento y persistencia de los ecosistemas. Por otra parte, la teoría de

la jerarquía muestra que los procesos y las constricciones cambian en función de la escala. Los conceptos en la valoración de escalas de paisaje se originan en la “ecología” y en este marco se aplican los conceptos de configuración, conectividad, corredor, heterogeneidad, tesela, composición y transitividad”.

#### **d.- Determinación de las Zonas Ecológicas y Económicas.**

La determinación de las Zonas Ecológicas Económicas resulta de la superposición de los resultados de los sub modelos y de los mapas de síntesis evaluativos. Las unidades ecológicas económicas se obtienen después de un proceso de modelamiento o utilizando “las unidades de síntesis con criterios ecológicos que debe ser complementada con unidades marcadas por otros criterios como por ejemplo productivos, histórico-culturales, urbano-industriales, etc., para facilitar de esta forma el análisis integral del territorio” (Madrigal, 2014:10). Para González Bernáldez (1973:2) “las unidades territoriales en la ZEE, son también denominadas UEE, estas también son conocidas como unidades ambientales, que corresponden a áreas con cierta homogeneidad interna definidas por los caracteres más importantes físicos, biológicos y socioeconómicos inventariados en el territorio de estudio”. Sin embargo, Nitsch (2001) critica la superposición de las cartas temáticas para definir las zonas y cuestiona la forma de generar los atributos y las alternativas de uso sostenible. No obstante, este mismo autor debate dos aspectos de la zonificación, el primero relacionado con el criterio de definición de zonas con capacidad de sustento de o carga para planificar el uso de la tierra, pues esta zonificación podría afectar en el precio de las tierras dependiendo del tipo de zonas que se establezcan bajo este enfoque de planificación. El segundo aspecto que cuestiona Nitsch es la zonificación misma, considerándola negativa porque prohíbe ciertos usos del suelo, y que por parecer conservacionista ha sido combatida arduamente por los sectores relacionados a las actividades extractivas (Nitsch, 2002). La figura 27 muestra las zonas determinadas en cada región.

Figura 27. Número total de zonas por regiones.



Fuente: elaboración propia

A partir de los resultados de la zonificación, se puede apreciar que existen regiones que han logrado identificar más de un centenar de zonas. Este primer grupo está integrado por las regiones de Tacna (152), Puno (123), Cajamarca (120), Piura (105) y Junín (101), mientras que el segundo grupo, que tiene un número de zonas superior al medio centenar, son Huancavelica (94), Lambayeque (94) y Ayacucho (80). En el tercer grupo figuran las regiones pioneras en la formulación de la zonificación en el Perú, que son San Martín (42), Amazonas (40), Cusco (39), Madre de Dios (35) y Callao (34). Aunque está lejos de serlo, si en el Perú la zonificación se llega a constituir como un instrumento, tiene un gran problema, porque la definición de zonas y atributos fue determinada por un grupo humano constituido por técnicos y políticos en una sociedad con propiedad privada. ¿Qué aspectos concurren a la definición de los atributos de estas tierras? Si el atributo es restrictivo afectará al propietario y si la zona se convierte en una de uso intenso, lo que todo el mundo quisiera, el predio incrementará su valor. Estos aspectos nunca han sido planteados en el MINAM, por lo que Nitsch (2001) denominó a esa situación como una “interferencia restrictiva en la esfera de propietarios privados e incluso públicos”. Esta situación acarrearía con justa razón demandas por indemnizaciones por parte de los propietarios en contra del Estado, lo que revela que la “ZEE no sólo es inviable científicamente, sino también para el Fisco que se arriesga innecesariamente a ser procesado a niveles astronómicos” (Nitsch, 2001). Si los actores sociales conocieran tanto los aspectos positivos como los negativos, no aceptarían estas propuestas, y como en el Perú se dispone de información incompleta respecto al proceso, los participantes no tienen otra información que la ofrecida por el MINAM. Resulta obvio que todo parece viable, sin embargo, hay mucho más que reflexionar y

debatir sobre el tema. Sobre los resultados de la cantidad de zonas establecidas en las regiones, llaman la atención algunos casos como el de Cusco y Cajamarca por la gran diferencia existente, cosa que no sucedería si los criterios fuera adecuadas y las normas claras durante el proceso.

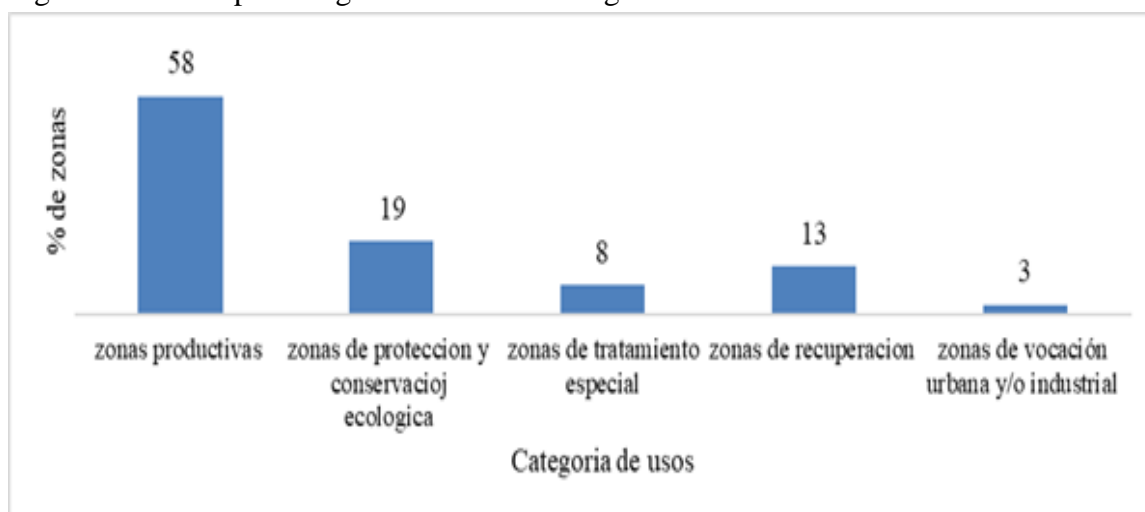
**e.- Categorías de uso en el proceso de ZEE.**

Para esta etapa del estudio se precisó la definición de cinco categorías de uso: Zonas productivas, Zonas de protección y conservación ecológica, Zonas de tratamiento especial, Zonas de recuperación y Zonas urbanas o industriales. Por ejemplo, con el objetivo de decidir cuáles son las zonas que proporcionan las mejores alternativas para la exploración y prospección de una actividad minera industrial, en la definición de las categorías participaron diferentes disciplinas que se basaron en aspectos como las características litológicas, las canteras y ocurrencias de RMI, las concesiones mineras no metálicas, las anomalías espectrales de alteración y los accesos mediante el método de análisis multi-criterio (Huisa et al., 2017:237). El resultado de este ejercicio proporcionó el porcentaje de cada categoría de uso respecto al total de las 13 regiones analizadas, lo que se muestra en la figura 28. El reglamento indica, que “las categorías de uso a utilizar en el proceso de ZEE dependerán de las características y grado de heterogeneidad del territorio”. Galicia y Zarco (2002:39) señalan que “el concepto de heterogeneidad ha sido usado indistintamente en las áreas de ecología y estadística, y es interpretado de diferente manera en ambas disciplinas. Los ecólogos la definen como la variación espacial en la composición de especies, la disponibilidad de recursos, etcétera, es decir, que identifica cambios en los valores de un parámetro cuantitativo o cualitativo. Por el contrario, en estadística la heterogeneidad se refiere a que los datos no presentan una distribución normal e independiente, por tanto, no se refiere a la heterogeneidad espacial de los patrones en la naturaleza”. ¿Es posible determinar esta pretendida homogeneidad? Parece imposible cuando el Perú se compone de 11 ecorregiones (Brack, 2003) y es uno de los diez países más diversos del mundo (84 de las 117 zonas de vida del planeta se encuentran en el país). Está en el segundo lugar en diversidad de aves, con 1.816 especies y 128 áreas de observación (IBAs); en el quinto lugar con 515 especies de mamíferos diferentes; en el quinto lugar con 418 especies de reptiles; en el cuarto lugar en especies de anfibios, con 449; en el primer lugar en especies de peces, con más de 2.000 de aguas marinas y continentales que es el 10% del total mundial; en el octavo lugar en especies de plantas con flor, con 25.000 descritas y



en el primer lugar en especies de mariposas, con 3.532 diferentes. Alberga alrededor del 10% del total de orquídeas del mundo y tiene especies endémicas: aves, 115 sp. (6% del total), mamíferos 109 sp. (27.5% del total), anfibios 185 sp. (48.5% del total), mariposas 58 sp. (12.5% del total), orquídeas 300 a 350 sp. (1% del total) (Wust, Plenge y Mueller, 2010). Ante esta enorme diversidad no es fácil de zonificar empleando homogeneidad como criterio, por lo que se debe utilizar el método de las unidades de síntesis para reducir el número de polígonos a analizar (Madrigal, 2014).

Figura 28. Zonas por categoría de uso en 13 regiones analizadas



Fuente: elaboración propia

El tipo de categoría de uso corresponde a la aptitud predominante en cada UEE. A nivel global de las trece regiones analizadas, indican que el 58% del territorio está categorizado como zona productiva, seguido de la zona de protección y conservación ecológica con un 19%, y las zonas de recuperación con un 13%. Una menor extensión se categoriza como zona de tratamiento especial, con un 8% y la diferencia se reserva para las zonas de vocación urbana y/o industrial, con un 3%. Es importante hacer notar que, aunque se creía que la ZEE era un proceso eminentemente ecologista y con tendencia a proteger todo, el resultado matiza esta versión y las zonas ecológicas sólo alcanzan el 19%. Por otro lado, llama la atención la zona de vocación urbana, que solo representa el 3%, pero es donde vive el número de la población con un 79.3% en el medio urbano, según los resultados del censo de 2017. Nitsch (1998) cuestiona esta forma de categorización de acuerdo al uso de la tierra, porque las propiedades las confiere el ser humano sin limitarse sólo al aspecto natural, destacando que es ineludible entender la diferencia entre ser y deber ser. En este parte entran en juego las

preferencias personales de los técnicos e investigadores que influyen en las cuestiones estudiadas, orientándolas hacia como deben ser las zonas que se estudian o se establecen en los documentos de ZEE. La figura 29 muestra las categorías de uso y el tamaño de área que ocupa cada una de ellas en las regiones estudiadas.

Figura 29. Categorías de uso por área ocupada en las regiones



Fuente: elaboración propia

**Amazonas.** Esta región, así como el resto de las amazónicas, ha sufrido una fuerte presión sobre los bosques existentes en el ámbito de su jurisdicción regional. Los resultados de la zonificación indican que solo el 16.96% del territorio regional es productiva, definiendo una gran parte de su territorio como zonas de protección y conservación ecológica, un 63.90%, lo que parece razonable para una región que sufre presión antrópica. Las zonas de tratamiento especial representan el 0.01%, las zonas de recuperación un 19.04%, lo que implica la intervención en zonas que ya fueron ocupadas y las zonas con vocación urbana o industrial alcanzan el 0.08%. El candidato de la región de Amazonas se refiere extensamente en su propuesta al OT y su diagnóstico parte de los resultados de la ZEE y sostiene, que es un instrumento útil para identificar potencialidades y limitaciones, sin embargo, afirma que la ZEE no presenta detalles a nivel de parcelas o en áreas más pequeñas, y que se requiere esta información para una mejor gestión, “tomando como base el análisis de las herramientas que contiene el ordenamiento forestal” (Celis, 2018:56).

**San Martín.** Fue la primera región en desarrollar la ZEE y aprobarla el año 2006, determinando que un 14.87% de su territorio son zonas productivas, un 64.60% de protección y conservación ecológica, el 0.00% de tratamiento especial, el 20.38% de recuperación y el 0.15% de vocación urbana. De acuerdo al informe de Reaño (2018), en la región se viene implementando la zonificación forestal pero no se sabe cómo se traduce en los resultados de la ZEE; más bien se informa que esta región habría perdido un 50% de sus bosques, concentrando el 20% de la deforestación nacional en los últimos años. Como dice Reaño (2018) “la zonificación forestal que se ha empezado a trabajar en San Martín es una herramienta de planificación y uso del territorio que por primera se construye de manera participativa en una región amazónica”. El SERFOR la considera un “proceso complejo y novedoso que busca ordenar el uso de los bosques con el objetivo de generar riqueza para las poblaciones locales, desde un enfoque de planificación y sostenibilidad del territorio”. Reaño (2018) recoge las impresiones del entrevistado que argumentó lo siguiente: “es la primera vez que nuestro país pasa por un proceso de ordenamiento forestal como este —indica a Mongabay Latam, la funcionaria del SERFOR— y resulta sumamente importante que en la planificación y ejecución del mismo se haya tomado en cuenta la situación ambiental del país en un contexto de cambio climático”. En San Martín, el diagnóstico se refiere a las “inadecuadas políticas públicas de sostenibilidad ambiental, ordenamiento territorial y gestión de emergencias

y desastres. Para mejorar esta situación propone mejorar la sostenibilidad ambiental promoviendo el ordenamiento territorial y con un enfoque de cuencas hidrográficas, considera como fortaleza que la región San Martín es la única en el país que cuenta con la ordenanza de la zonificación y ordenamiento forestal en el departamento de San Martín” (Bogarin, 2019:36). No queda claro, como se articulan la ZEE y el nuevo enfoque de zonificación forestal que promueve SERFOR, que está adscrita al Ministerio de Agricultura y Riego.

**Madre de Dios.** La formulación de la ZEE de esta región también pertenece a la primera generación de instrumentos realizados por el IIAP. Los resultados muestran la existencia de un 39.70% de zonas productivas, 49.59% de zonas de protección y conservación ecológica, 10.41% de zonas con tratamiento especial, 0.21% de zonas de recuperación y 0.09% de zonas con vocación urbano industrial. En sus recomendaciones señalaban el riesgo que existía con la construcción de la carretera interoceánica y los temores que tenían los técnicos cuando se aprobó la formulación del instrumento. Si a pesar de contar con su instrumento de ZEE, Madre de Dios no pudo enfrentar al flagelo ambiental y el instrumento aprobado sirvió de poco para gestionar el territorio. En los últimos años, esta región sufrió una degradación ambiental provocada por la extracción de oro en sus cuencas (García, 2019). De acuerdo al estudio efectuado por la “Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada” (RAISG), en seis países amazónicos (Perú, Brasil, Venezuela, Colombia, Ecuador y Bolivia) hay 245 áreas de extracción no autorizada en la selva tropical, de las cuales 110 se ubican en Madre de Dios. Otros datos señalan que “desde el año 1984 hasta diciembre de 2017, la deforestación en la región suma un total de 95.750 hectáreas debido a la actividad minera, especialmente la ilegal que se ubica en la zona conocida como La Pampa” (García, 2019). El problema es complejo y tiene muchas aristas, la responsabilidad recae en el Estado porque no contó con mecanismos adecuados de coordinación entre lo nacional y regional. En una entrevista realizada a Mongabay Latam, este dirigente nativo de Madre de Dios manifiesta que “El Estado les había otorgado derechos mineros a otras personas. Lo justo era que dejaran un beneficio a la comunidad por el uso de las tierras” (Romo, 2018). Estas son las condiciones bajo las cuales los sectores estatales gestionan el territorio, a todas luces caóticas y obedeciendo a intereses externos. La otra arista del problema radica en los políticos que representan a esta región, los que tienen intereses creados en este ámbito puesto que “3 de los 4 congresistas por Madre de Dios

elegidos desde 2001 han estado o permanecen ligados a la actividad minera en su región” (Perú21, 2017). En la región amazónica de Madre de Dios, que presenta una serie de conflictos generados por la “superposición del uso del suelo, contaminación de los ríos por la actividad minera, informalidad y ordenamiento minero” (Hidalgo, 2018:24), se propone que para mejorar esta complicada situación se requiere con urgencia el financiamiento de programas para resolver los conflictos sociales en el territorio, pero no refiere en absoluto este actual Gobernador Regional al instrumento de zonificación.

**Cusco.** Los resultados que ha logrado la región del Cusco también son cuestionables, se considera que el 51% tienen la calificación de zonas productivas y que las zonas de protección y conservación ecológica sólo alcanzan el 13%. Esta situación no puede ser realista, porque existen evidencias de serios atentados en los territorios de la provincia más extensa de la región (La Convención), por lo tanto, requiere protección; tampoco fueron tomados en cuenta los glaciares. Las zonas de tratamiento especial solo representan el 8%, y las zonas de recuperación el 0%, lo que demuestra que no están considerados los daños causados por la minera en Espinar y en otras zonas que deberían estar incluidas en esta categoría. Por último, las zonas de vocación urbana y/o industrial representan el 8%. La memoria de ZEE de la región Cusco no ha determinado cartográficamente el área que ocupa cada categoría de uso, en consiguiente, se ha calculado en función de la cantidad de zonas atribuidas a cada categoría de uso y no es exacto en cuanto al tamaño territorial que representa cada categoría.

**Cajamarca.** Esta es la región más estudiada en el ámbito peruano y los resultados indican que el 38.81% son zonas productivas, el 31.17% zonas de protección y conservación ecológica, el 6.91% son zonas de tratamiento especial, el 22.76% zonas de recuperación que tiene relación con las actividades extractivas en la región y el 0.35% zonas de vocación urbana y/o industrial. De acuerdo a Chirinos et al. (2015:140), en relación a otras experiencias regionales, la de esta región “permitió construir equipo técnico, instalar una oficina permanente de soporte y la integración de un sistema de información territorial, que permitió la evolución del proceso y su posterior institucionalización dentro del Gobierno Regional”.

**El Callao.** La región del Callao ha aprobado su micro zonificación determinando que las zonas productivas representan el 66,94% del territorio regional, las de conservación protección y conservación ecológica el 13.24%, las zonas de tratamiento especial el 13.41%, las zonas de recuperación un 0%, lo cual es llamativo porque El Callao es una de las regiones más contaminadas del país por la afluencia de las aguas servidas al mar y la pésima gestión del río Rímac, lo que hace incomprensible que no se considere zonas a recuperar. Sus resultados generan mayores dudas cuando se considera que solo el 6.41% del territorio regional corresponde a zonas de vocación urbano y/o industrial, cuando en realidad la región corresponde a una ciudad con gran parte de territorio urbano. Los resultados no se condicen con la realidad por lo que se cuestiona la metodología de trabajo utilizada en esta región, asimismo, no se cuenta con el documento integro, no se puede realizar un análisis más detallado de la propuesta. Como sugiere Durand (2008), los POT están previstos para regiones con componente rural, pero en el caso del Callao el estudio está aplicado a una zona urbana que ya tiene una zonificación urbana gestionada por el Ministerio de Vivienda. En la provincia constitucional del Callao se presentan otro tipo de problemas relacionados con el entorno urbano y la presión demográfica y su incidencia en la calidad de vida de los habitantes (Mandriotti, 2018), sin embargo, no se proponen alternativas para afrontar esta situación y menos la “Actualización de la microzonificación Ecológica y Económica de la Provincia Constitucional del Callao” (2011:481-524).

**Tacna.** El proceso de aprobación de este instrumento generó un conflicto entre el gobierno regional de Tacna y el MINAM. Según Vega (2013), las diferencias surgieron luego de la aprobación de la ZEE por parte del Consejo Regional de Tacna, que el MINAM pidió derogar argumentando que no se habían levantado oportunamente las observaciones. La responsable de la gerencia de recursos naturales respondió que según su punto de vista existían “los intereses de grandes grupos de poder económico (mineras), a los que no convendría que Tacna tenga una zonificación que le permita hacer uso de sus recursos de manera ordenada” (Vega, 2013). Los resultados de la zonificación son a todas luces dudosos, puesto que el 57.84% de su territorio es considerado como productivo, el 27.61% como de protección y conservación ecológica, el 9.87% de tratamiento especial, el 2.43% de recuperación y el 2.25% de vocación urbano industrial. Creemos que estos resultados no corresponden a la realidad de Tacna, porque precisamente en esta región recientemente se produjo una de las mayores

catástrofes del país (Caso Mirave). El año pasado, el gobierno regional de Tacna ha informado que se propone “*liderar el proceso de ordenamiento territorial a nivel nacional*” (Gore-Tacna, 2018) indicando que ya cuentan con la ZEE y los Estudios Especializados, situación que lo catapulta supuestamente a un lugar expectante en el proceso. Antes de continuar con esta infructuosa labor debería mejorar la calidad de los estudios para que sean de utilidad, la gestión territorial no se mejora luego de cumplir los objetivos de ZEE y OT, sino haciendo que la información sea útil para prevención de riesgos y gestionar el territorio en beneficio del colectivo.

**Ayacucho.** La región de Ayacucho<sup>7</sup> posee un 60% de zonas productivas, un 29% de zonas de protección y conservación ecológica, un 1% de tratamiento especial, un 8% de zonas de recuperación y un 3% de zonas con vocación urbana y/o industrial. En la región de Ayacucho, el actual gobernador regional sostiene que aún no se implementa la ZEE para un uso sostenible del territorio y que las problemáticas latentes se refieren al uso de la tierra, el agua, los recursos forestales y la biodiversidad. Estos se estarían explotando con escasa intervención del Estado y el Gobierno Regional, que no ha planificado, acondicionado y ordenado el territorio para priorizar la inversión. Para superar esta situación, propone “implementar la zonificación económica y ecológica ZEE y el ordenamiento territorial en toda la región” y meta “30% de provincias implementan la ZEE, Ordenar las inversiones públicas y privadas a través de la formulación e implementación de políticas de uso, aprovechamiento del agua y de ocupación del territorio, ejecutar Programa Integrado de Desarrollo Ecológico por cuencas hidrográficas y pisos agroecológicos, en armonía en lo dispuesto en la ZEE” (Rua, 2018:119).

**Piura.** El resultado de la zonificación de Piura es también cuestionable, con un 59.12% de zonas productivas, un 22.30% de protección y conservación ecológica, un 2.91% de zonas de tratamiento especial, un 13.93% de zonas de recuperación y un 1.74% de zonas de vocación urbana y/o industrial. Chirinos et al. (2015:140) indican que “los estudios temáticos se realizaron bajo la modalidad de consultoría, lo cual, según las consultas realizadas, ocasionó la ausencia de los responsables de estos estudios en las

---

<sup>7</sup> La región de Ayacucho tiene las mismas características a la región Cusco, en consiguiente se ha calculado el porcentaje de categorías de uso en función de las zonas establecidas en cada una de ellas. Lo que no quiere decir que sea equivalente al tamaño territorial que representa cada categoría de uso.

fases de análisis, evaluación y validación del proceso, en ocasiones los consultores continuaron participando eventualmente por un interés profesional, más allá de una responsabilidad laboral contractual”. Como consecuencia de esta modalidad, se obtuvieron resultados que no se acercan a la realidad de la región y otro inconveniente que apuntan los mismos autores es que “se limita el proceso de actualización pues no se cuenta con la base de datos integrada en un sistema regional o local, se reduce el proceso de participación de la sociedad civil, se desconoce el desarrollo de cada etapa, no se genera procesos de aprendizaje al interior de los equipos técnicos, no se coordina con las instituciones públicas y privadas que operan en un determinado espacio” (Chirinos et al., 2015:140). En el año 2018 el MINAM participó en la implementación del proyecto de cooperación internacional denominado “Iniciativa de Pesquerías Costeras (CFI) en América Latina’ donde participaron las regiones de Piura y Tumbes del Perú y sur de Ecuador el cual estaba destinado a mostrar procesos holísticos y promover enfoques más integrados para el ordenamiento y uso de las pesquerías costeras de manera inclusiva” (Arrunátegui, 2018), que en teoría promueve un enfoque integrado. Sin embargo, la ZEE, aunque es el instrumento principal del OT, no cuenta con estudios de la zona costera para realizar este trabajo en conjunto. El candidato de la región de Piura señalaba la problemática de carecer de un OT que pueda identificar el total de áreas que deben ser protegidas, declaradas intangibles o parte del patrimonio nacional. Para superar esta situación, propuso la “implementación del estudio de Zonificación Ecológica y Económica-ZEE-Regional que permita la caracterización biofísica del territorio; identificación de unidades ambientales; valorización de los recursos naturales; estudios socioeconómicos y culturales; y, la implementación del sistema informático de gestión y ordenamiento territorial; y sugiere que existe apoyo de organizaciones públicas y privadas nacionales e internacionales que apoyarían llevar a cabo el Ordenamiento Territorial regional” (García, 2018:39).

**Lambayeque.** En esta región se estableció que el 80.23% corresponde a zonas productivas, el 13.09% a zonas de protección y conservación ecológica, el 2.64% a zonas de tratamiento especial, un 3.08% a zonas de recuperación y un 0.96 % a zonas de vocación urbana y/o industrial.

**Huancavelica.** La región ha determinado la existencia de un 58.27% de zonas productivas, un 30.64% de zonas de protección y conservación ecológica, un 0% zonas



de tratamiento especial, un 11.01% de zonas de recuperación y un 0.08% de zonas de vocación urbana y/o industrial. Hay planteamientos de algunos políticos regionales, como la de región de Huancavelica que describe la situación de la región y con gran acierto propone la continuidad del proceso de OT. Aunque, no es casualidad que la propuesta en este tema sea la más desarrollada frente a otros planes de gobierno tanto de su región como de otras regiones analizadas, ya que este candidato (actual Presidente regional) fue el promotor de la aprobación de la ZEE en su periodo anterior. De su diagnóstico se desprende que la ocupación del territorio se ha dado de manera inadecuada, generando diversos problemas como la desarticulación territorial, la exclusión de territorios de procesos de desarrollo y la desigualdad en el acceso a servicios y equipamientos. El candidato Díaz (2018) propuso la “formulación e implementación de un plan de ordenamiento territorial para la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en la región” (p.107).

**Junín.** La región de Junín zonifica de la siguiente forma: el 21.63% del territorio regional corresponde a zonas productivas, el 47.49% a zonas de protección y conservación ecológica, el 29.56% a zonas de tratamiento especial, el 0.04% a zonas de recuperación y el 1.28% a zonas de vocación urbana.

**Puno.** Puno es una de las regiones con varios pisos ecológicos, su territorio abarca un amplio espacio que comprende la Amazonía y los Andes. El resultado de la zonificación es: un 43.98% de zonas productivas, un 48.35% de zonas de protección y conservación ecológica, un 0.49% de zonas de tratamiento especial, un 6.70% de zonas de recuperación y un 0.48% de zonas de vocación urbana industrial. Puno fue la última región con ZEE viabilizada y comunicada por MINAM mediante un oficio. A partir de ese momento el MINAM no volvió a enviar ningún oficio a las otras regiones como señal de aprobación –acciones administrativas utilizado por MINAM– en lugar de aprobar con una Resolución Viceministerial como ocurrió en el caso de Cajamarca y que en adelante no volverían a ocurrir. Puede que este aspecto se considere irrelevante, sin embargo, no cabe duda que responde a una premeditación, no es casualidad.

#### **f.- Descripción de zonas.**

La descripción de zonas ocupa gran parte del contenido de los documentos de zonificación y cada zona dispone de un mapa en donde se las puede ubicar a nivel

regional. Su descripción incluye información relativa al “nivel de potencialidades socioeconómicas” y están en función de “componentes físico-biológicos, sociales, económicos y culturales de cada unidad, se realiza la caracterización y se determina el potencial de uso, requerimientos de manejo o recomendaciones de conservación de los ecosistemas involucrados, según el caso, también se incluyen los aspectos de vulnerabilidad y riesgos” (D.C.D. N° 010-2006-CONAM-CD). En el cuadro N° 43 se aprecian las variables utilizadas en la descripción de las zonas, pero la información no es uniforme porque algunas regiones proporcionan más datos que otras, como se observa en los resultados y los porcentajes de logros alcanzados por cada región.

Cuadro 43. Característica de la descripción de zonas por regiones

variables en descripción de zonas		Amazonas	San Martín	Madre de Dios	Cusco	Cajamarca	Callao	Tacna	Ayacucho	Piura	Lambayeque	Huancavelica	Junín	Puno
Extensión y ubicación		2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Características físicas	Geomorfología y litología	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
	geología y litología	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2	0
	hidrología	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	físico químicos del suelo	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	fisiografía, UAT, suelos y CUM	0	2	0	1	2	0	0	0	0	0	0	2	2
	clima	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Características biológicas	vegetación y fauna	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	2
características físicas y biológicas		2	0	2	0	0	0	2	0	0	2	2	0	0
características socioeconómicas	vulnerabilidad social	2	0	0	0	0	0	2	0	2	0	0	0	0
	potencial socioeconómico	0	2	2	2	2	2	1	0	0	2	2	2	2
características culturales		1	1	0	0	1	0	0	1	1	2	1	1	2
potencialidades asociadas		0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
peligros de susceptibilidad física	Vulnerabilidad	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
	peligros	0	0	0	0	2	0	2	2	0	2	2	2	2
nivel de calificación alternativa de uso		2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0
total puntaje		9	9	8	13	13	6	10	11	5	12	11	17	16
% de logro alcanzado		28	28	25	41	41	19	31	34	16	38	34	53	50
Leyenda														
0=no existe descripción														
1=regular														
2= buena														

Fuente: elaboración propia

Considerando los resultados de las trece regiones, se observa que existe un primer grupo en el que se ubican Callao (19%) y Piura (16%), que consignan la tercera parte de la información prevista para la descripción de las zonas. En un segundo grupo se encuentra la mayoría de las regiones y está integrado por Madre de Dios (25%), Amazonas (28%), San Martín (28%), Tacna (31%), Ayacucho (34) y Huancavelica (34%), que exponen una adecuada descripción de las zonas, pero faltan datos que son imprescindibles para el proceso. En el último grupo están las regiones de Junín (53%), Puno (50%), Cusco (41%), Cajamarca (41%) y Lambayeque (38%) con experiencias que presentan descripciones más detalladas para cada zona. Entre las variables empleadas para la descripción de las zonas, una de las más requeridas era la de peligros de “susceptibilidad física, expresada en vulnerabilidad y riesgo”. Sin embargo, la variable vulnerabilidad sólo fue considerada importante por la región de Cajamarca. Respecto al riesgo, este sólo fue tomado en cuenta en la descripción de las zonas por las regiones de

Cajamarca, Tacna, Ayacucho, Lambayeque, Huancavelica, Junín y Puno, mientras el resto no lo tuvo en cuenta. Debido a la recurrencia de los desastres naturales en el Perú, la población cree que los procesos de zonificación, OT y planificación, están encaminados al análisis de la vulnerabilidad de determinados territorios, sin embargo, como se puede apreciar en los documentos analizados, no existe claridad al respecto. Existen puntos de vista que indican que es complicado determinar la vulnerabilidad en una “unidad homogénea” y para hacerlo se requerirían estudios más profundos. El problema de la prevención de riesgos y vulnerabilidad no pertenece a la zonificación, sino a la valoración que se tiene al respecto. Como evidencian los recientes informes, “solo el 14% de provincias y el 2% de distritos cuentan con un plan frente a desastres Según el CENEPRED, 1.258 distritos del país presentarán un riesgo "alto" y "muy alto" durante la temporada de lluvias. Ante este escenario, la preparación del Estado –en especial de los gobiernos regionales y locales– ha sido escasa o nula. Entre las principales carencias, figura la falta de estudios para enfrentar emergencias por desastres naturales y que son requeridos en el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (Planagerd) 2014-2021, el cual recoge la política nacional por seguir en este rubro” (Falen, 2019). Este problema estará cada vez más presente, se debe a las consecuencias del cambio climático que afecta y afectará al país.

**g.- Niveles de calificación.**

La calificación de las zonas según el reglamento (D.S. N° 087-2004-PCM), consistió en atribuir tres niveles de calificación para las diferentes categorías de usos: recomendables, recomendables con restricciones y no recomendables (cuadro N° 44). Está basada en los aspectos técnicos correspondientes a las características físicas, biológicas, socioeconómicas, culturales y legales que el equipo de profesionales determinó en el proceso de la ZEE. En el análisis de los logros alcanzados por las regiones, se consideraron criterios tales como la ubicación de las zonas en el mapa de ZEE, la descripción de cada zona productiva y el nivel de potencialidades socioeconómicas, así como la especificación de cada zona con sus niveles de calificación.

Cuadro 44. Nivel de calificación por zonas

<b>Nivel de Calificación</b>	<b>Característica</b>
a. Uso recomendable.	Cuando la zona presenta aptitud para la categoría de uso en referencia y cuyo manejo apropiado produce un mínimo impacto.
b. Uso recomendable con restricciones.	Cuando la zona presenta aptitud para la categoría de uso en referencia y cuyo manejo presenta limitaciones que podría generar impactos ambientales. De acuerdo a la normativa legal vigente, las diversas actividades a ejecutarse deberán contemplar los EIA.
c. Uso no recomendable.	Cuando la zona no presenta aptitud para la categoría de uso.

Fuente: elaboración propia a partir del reglamento.

La calificación de las zonas se ha realizado en todas las regiones excepto en Puno, como evidencia la memoria o el informe final de la ZEE. Consecuentemente, el documento no determina ningún nivel de calificación sobre las zonas o el territorio estudiado y no se comprende cómo fue aprobado. Otro aspecto interesante a considerar es la clasificación de la mayoría de las zonas productivas ubicadas en el medio rural, porque los estudios de zonificación cubren el ámbito territorial de las regiones que incluyen los espacios rurales y urbanos. Sin embargo, en el área urbana la zonificación presenta serias deficiencias por la escasa articulación del instrumento con ese entorno, mientras que en el medio rural la presencia del Estado es deficiente y solo se manifiesta si se trata de una actividad extractiva. Según (Hernández, 2005), en materia de investigación en el entorno rural, el Estado peruano fracasó al intentar privatizar las actividades de experimentación del INIA, que actualmente registra baja eficiencia asociada a sus carencias en materia de capital humano y físico. Por otro lado, la inversión en el medio rural disminuyó considerablemente, en especial la del fomento productivo durante el gobierno de Fujimori. Para asegurar la fiabilidad de la información provista en la descripción y calificación de las zonas, se proveyó un proceso de verificación in situ que se realizaba teniendo los resultados preliminares (mapas y memoria) junto al equipo técnico y el especialista del SIG, también de los especialistas de cada temática que debieron constituirse en las zonas de estudio para verificar los resultados y observaciones. Al respecto, existen razonables dudas acerca de la labor desarrollada por el equipo técnico y por citar un caso cercano y de experiencia personal en la provincia de Chumbivilcas, región de Cusco, el equipo técnico de ZEE realizó una convocatoria para aportar algunos aspectos, características e informaciones de la provincia que se requerían para el proceso de zonificación. La reunión se llevó a cabo en el local de la

Municipalidad Provincial de Chumbivilcas con la asistencia de delegados, en su mayoría autoridades (alcaldes y regidores) y profesionales de los 8 distritos. Los responsables proyectaron un mapa de la provincia y los asistentes, a pedido de los técnicos de ZEE, colocaban el dedo donde más o menos remotamente se ubicarían en el mapa las diferentes zonas. ¿Era correcto este ejercicio? Obviamente que no, es por eso que estos resultados no sirven absolutamente para nada, porque no se condicen con la realidad de las regiones y provincias estudiadas, es una pseudo zonificación.

#### **h. Revisión de zonas relacionadas al elemento hídrico**

Para contrastar todo lo manifestado en las anteriores páginas, se ha tomado una muestra de seis, de un total de trece regiones que consideraron una zona denominada “cabecera de cuenca” o relacionado al tema “hídrico”; y estas propuestas se encuentran en los instrumentos de zonificación regionales que se indican en el Cuadro 45. En el resto de las regiones no consideraron zonas relacionadas al tema hídrico, pese que el reglamento lo requería, lo que llama la atención. El binomio de la tierra y el agua son elementos que constituyeron los aspectos más importantes del proceso y ampliamente valorados por los promotores de administraciones subnacionales.

Cuadro 45. Regiones con zonas relacionadas al recurso hídrico

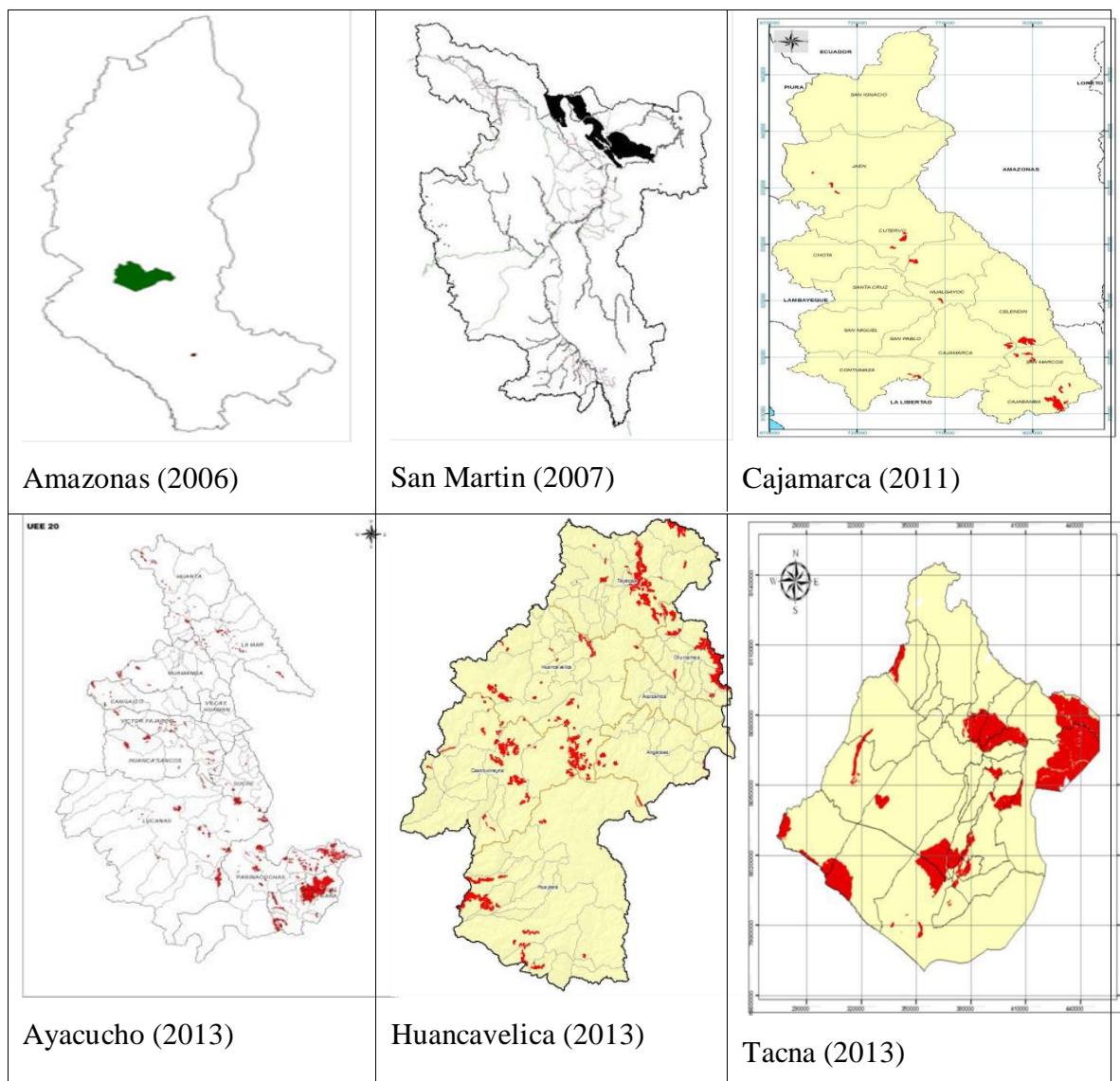
<b>Nombre de zona</b>	<b>Regiones</b>	<b>Nivel</b>	<b>Escala</b>
Zona Reservada Cordillera de Colán	Amazonas	(macro)	1/250 000
Área de Conservación Regional Cordillera Escalera	San Martín	(macro)	1/250 000
Zona de Protección por ser Cabecera de Cuenca	Ayacucho	(meso)	1/100 000
Zona para conservación de cabeceras de cuenca	Cajamarca	(macro)	1/250 000
Zona de Valor Bioecológico alto con Potencial Hidroenergético	Huancavelica	(meso)	1/100 000
Zona de muy alto valor Bioecológico con Flora endémica y fauna endémica en Cabecera de Cuenca.	Tacna	(meso)	1/50 000

Fuente: elaboración propia

También llama poderosamente la atención, la escasa presencia de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) en este proceso, en algunas regiones han participado de las mesas técnicas o Comisión, sin embargo, no habrían aportado información relevante, de otra manera no se explican los resultados obtenidos en la zonificación por las diferentes regiones del país en este aspecto. Reiterar que, el tema hídrico fue el aspecto movilizador de los gobiernos regionales y locales; es comprensible que, al no satisfacer sus expectativas hayan optado por abandonar el proceso. No obstante, en los instrumentos aprobados se advierten enormes deficiencias en la formulación de los

estudios, como se demuestra en la figura 30, donde seis regiones presentan resultados completamente distintos y no reflejan en los mapas lo que describen de las determinadas zonas. En algunos instrumentos de zonificación regionales (Cusco y Puno) por ejemplo, en el contenido del documento se mencionan aspectos relacionados con la “cabecera de cuencas y cuencas hidrográficas”, pero no están espacialmente representados. Se insiste en el tema del recurso hídrico, porque, como sugiere el Tratado de Cooperación Amazónica (1998) es importante entender la relación del agua, suelo y las unidades naturales que operan en determinadas áreas geográficas en procesos de zonificación, lo cual no se ha cumplido plenamente.

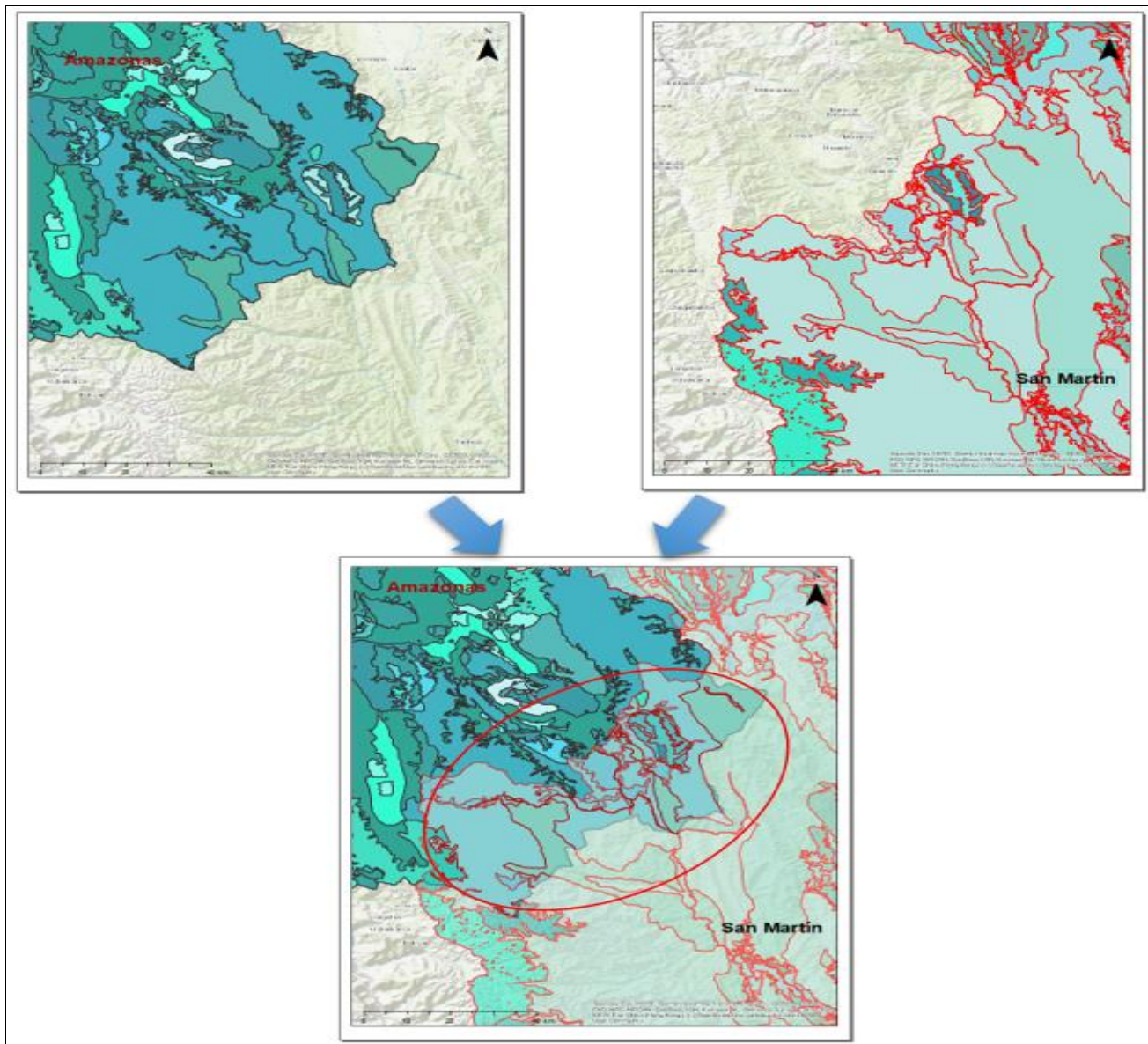
Figura 30. Mapas de zonas de cabecera de cuenca o potencial hídrico



Fuente: elaboración propia a parti de los instrumentos de ZEE regionales

De los mapas precedentes, se han tomado el caso de las regiones de San Martín y Amazonas (regiones limítrofes), para analizar las características de la representación espacial y el tratamiento de las zonas en ambas regiones. Como se observa en la figura 31, las dos primeras imágenes o superiores es la representación del sur de la región Amazonas y el nor-oeste de la región de San Martín, y la imagen inferior resulta de la superposición de ambas regiones generándose un área en común (señalada con círculo rojo) y en las que existe, una gran diferencia espacial entre ambos y a pesar que las regiones realizaron su estudio en una misma escala (1: 250 000). Los defectos saltantes en este análisis son las coberturas desiguales lo que conlleva a la dificultad de generar información consistente para los propósitos de la zonificación, nótese también las diferencias en la elaboración de capas temáticas, cuando geográficamente tienen las mismas características, los resultados de los estudios también evidencian marcadas diferencias entre ambas, más aún que fueron elaborados por una misma institución como es el IIAP.

Figura 31. Análisis San Martín y Amazonas



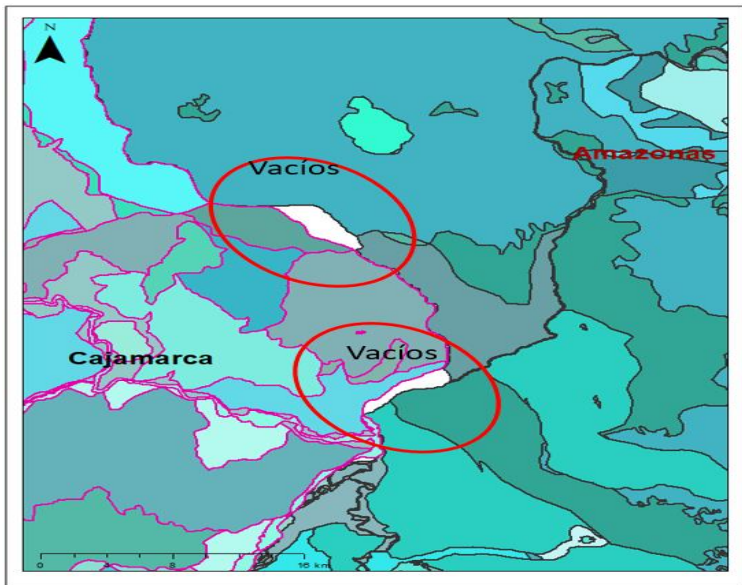
Fuente: elaboración propia

En estas mismas regiones de San Martín y Amazonas, figura 32, existen errores cartográficos (señalados con círculos de rojo) que expresan carencias de información o vacíos de la misma, particularmente en el entorno de los límites administrativos de cada región. Al mismo tiempo, las coberturas lindantes no presentan igual denominación. La zonificación y el ordenamiento trasciende las fronteras de cada región y ciertos análisis no se circunscriben exactamente a los límites de cada región (como el caso de las cuencas hidrográficas), sin embargo, requiere de criterios homogéneos para que se puedan articular ambos procesos regionales, lo que no ocurrió en los casos estudiados, pese que los ámbitos espaciales son homogéneos las capas son completamente



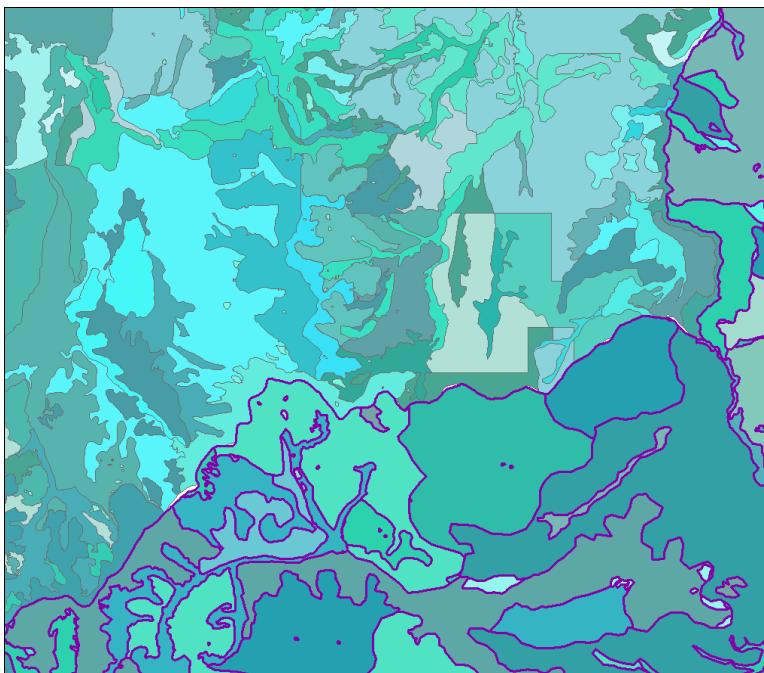
diferentes entre las regiones. Probablemente sea resultado de los criterios considerados por cada equipo técnico regional encargada de la elaboración de los mapas temáticos, lo que demuestra que no existía coordinación y tampoco adecuado acompañamiento en el proceso.

Figura 32. Zonas indefinidas por vacíos en límites administrativos



Fuente: elaboración propia

Figura 33. Análisis de Huancavelica y Ayacucho



Fuente: elaboración propia

Otros casos analizados son las regiones de Huancavelica y Ayacucho (figura 33), también regiones limítrofes, que han desarrollado sus estudios en el nivel meso y en una escala de 1: 100 000, cartográficamente se puede observar que existen diferencias en el detalle, al igual que en otras regiones las coberturas limítrofes presentan asignaciones diferentes por lo que generan una gran dificultad para la armonización de los mapas de ZEE en regiones limítrofes. En cuanto al aspecto hídrico, solamente en la región Cajamarca se ha realizado un estudio más adecuado, en el resto de las regiones simplemente han consignado información que no se ajustan a la realidad, tampoco responden a las necesidades y requerimientos para la zonificación.

#### **8.4.5.- Fase de validación.**

Teniendo presente los resultados y las calificaciones de las zonas según el Reglamento (D.C.D. N° 010-CONAM-CD, 2006), la propuesta preliminar de la ZEE se presenta a los actores sociales con el objetivo de incorporar observaciones y recomendaciones en la propuesta final de zonificación. En esta fase se realizan dos actividades fundamentales: la participación de la población comprometida, para evaluar la propuesta, y la concertación y validación de ella.

##### **a.- Participación de la Población Involucrada.**

El reglamento propone escenarios confusos, por un lado, plantea que los resultados de la ZEE sean puestos a consideración y evaluación de la población y actores involucrados, para que estos se empoderen e internalicen el proceso garantizando la sostenibilidad del mismo y, por el otro, que la población no participe en el proceso, sino que lo hagan los representantes tal como lo dispone el artículo 16° del reglamento (D.S. N° 087-2004-PCM). En las diversas regiones la experimentación fue un proceso disímil, en algunos casos fue altamente participativo, como en Cajamarca y en otras regiones no tuvo los mismos resultados. Probablemente la participación sea más activa a nivel local en virtud de la proximidad y porque el poblador conoce el territorio que ocupa. Para fines de este estudio, la propuesta del reglamento y esta fase en particular son completamente irreales, porque no es posible que los actores consultados puedan ejercer su participación en forma responsable, sustentando observaciones y recomendaciones sobre aspectos que no conocen y con una metodología de lenguaje estrictamente técnico. Chirinos et al. (2015:140) recomiendan que “es indispensable que la información se brinde en un lenguaje bastante claro y sencillo, para que la población

comprenda y se apropie”. Se parte de la idea de negociación en el proceso, no se sabe en qué parte se da este consenso, sino solamente una presentación de resultados donde los participantes pueden hacer sugerencias a partir del sentido común, sobre algún aspecto que no entienden. Por consiguiente, en esta etapa se trata de legitimar decisiones tomadas por otros que tienen sus propios intereses y subjetividades y que pueden responder a intereses privados y no necesariamente colectivos, desconociendo el espíritu del proceso de ZEE-POT. La participación de la población solo legitima el proceso y como no puede tomar decisiones, es imposible empoderar algún colectivo por esta vía.

#### **b.- Concertación y validación de la propuesta.**

Es la actividad planteada en el reglamento con el objeto de lograr la participación y realizar talleres de trabajo con los actores sociales. La concertación y validación de la propuesta se ha dado cuando el proceso está agotado, más que por el convencimiento de los actores sociales, y la difusión de los resultados no garantiza absolutamente nada, porque no son entendidos ni siquiera por el profesional relacionado con el tema, entonces no se puede pretender que lo entiendan los pobladores de comunidades que muchas veces son analfabetos. La sugerencia de la ZEE como una propuesta concertada y consensuada no es real, transita por el camino de la utopía y más aún, solo sirve para ser consultada en un país con altas tasas de incumplimiento normativo; según Lugón (2015:186), “en sectores distintos al ambiental se advierte una postura negativa frente a la implementación de la ZEE”. La posibilidad de concertar y validar la propuesta de ZEE en una negociación amplia con participación de todos los actores sociales no es realista porque simplemente es imposible negociar o consensuar sobre resultados expresados en mapas como carta de síntesis (Nitsch, 2001). Cuando el reglamento plantea que las propuestas de ZEE deben ser distribuidas a las instituciones públicas, a las privadas y a la sociedad civil, para que observen algunos aspectos y hagan recomendaciones, no parece una mala idea, pero esta acción no se puede llevar a cabo porque se supone que los diferentes estamentos se encuentran representados en el “Comité Consultivo Regional”, entonces, se ejercería una doble acción. Asumiendo que esta vía sea la correcta, el problema está en que las instituciones públicas y privadas del Perú no actúan por voluntad propia y no cumplen ni siquiera el rol que les corresponde, entonces cabe preguntarse cómo van a cumplir con labores a las cuales no están obligadas y excepto si se vieran afectados sus intereses. En opinión de Costa (2001), es

importante considerar un enfoque adecuado para el proceso, contemplando las dimensiones estructurales, sociológicas y psicológicas de los fenómenos donde se insertan cuestiones relativas a las relaciones de poder, conflictos, fallas de mercado y políticas intervencionistas del gobierno. Los documentos revisados no indican experiencias de retroalimentación ni opiniones previas a su aprobación y existen incertidumbres de que los actuales documentos de zonificación sean producto de la concertación y el consenso de los actores sociales comprometidos, haciendo que esta deficiencia sea generalizada, excepto en algunas experiencias que tuvieron un tratamiento diferente. Según las normas, la difusión del producto de las ZEE-Regionales se debió haber realizado en todos los medios de comunicación, debiendo estar dispuesto para su uso en las instituciones y para la revisión y conocimiento por parte de la ciudadanía, pero las regiones no tienen plataformas permanentes que dispongan de toda la información acerca del proceso y sus resultados. El MINAM mantiene los documentos en la plataforma digital del SINIA, aunque en principio las regiones deberían disponer en el SIAR, no todas lo tienen activo y si está disponible, presenta serias deficiencias.

#### **8.5.- Etapa de aprobación.**

Las propuestas de ZEE concertadas y consensuadas serán aprobadas por la autoridad competente en el nivel correspondiente, que para los efectos de este estudio corresponde al Gobierno Regional. En relación a la aprobación de los instrumentos existen dos momentos diferentes: el primero corresponde a la aprobación por parte del Gobierno Regional mediante una ordenanza y el segundo a la aprobación por parte del MINAM a través de una resolución viceministerial.

##### **8.5.1.- Aprobación de la ZEE por los gobiernos regionales.**

La etapa de aprobación tenía sentido cuando el “Reglamento de la ZEE” involucraba a todos los aspectos del proceso, puesto que su artículo 22° indica que le corresponde a la autoridad competente en el nivel correspondiente (cuadro N° 45) (D.S. N° 087-2004-PCM). Entonces, “la aprobación de los procesos de ZEE por el gobierno regional o local requiere la conformidad técnica del MINAM. Con ello se desconoce la autonomía de los gobiernos regionales y locales definida por la Constitución. Asimismo, se contradicen las leyes orgánicas de los gobiernos regionales y de las municipalidades, las cuales determinan como competencias de ambos niveles de gobierno la planificación y

el ordenamiento del territorio de sus respectivas jurisdicciones” (GPC, 2011:1).

Cuadro 46. Niveles y características de aprobación

Nº	Nivel de Gobierno	Características De Aprobación
1	Nacional	Decreto Supremo por el PCM.
2	Regional	Ordenanza Regional por el Consejo Regional.
3	Local Provincial	Ordenanza Municipal por el Consejo Local provincial con opinión favorable del Gobierno regional.
4	Local Distrital	Ordenanza municipal con opinión favorable del Gobierno provincial.
5	Multiregional	Por las regiones comprometidas y para dos ámbitos geográficos locales, serán probados por Ordenanza por cada Municipio provincial y ratificado por las regiones.

*Fuente: D.S. N° 087-2004-PCM (2004; D.C.D. N° 010-CONAM-CD (2006).*

El cuadro N° 45 indica las formas de esta aprobación, sin embargo, el MINAM tampoco cumplió con lo previsto en el reglamento, excepto en la región de Cajamarca. Para el resto de las regiones “la opinión favorable del MINAM se dio solo vía oficio de la DGOT. En el caso de Cajamarca, en el corto periodo de la gestión del exministro Ricardo Giesecke (agosto-noviembre de 2011), el viceministro Hugo Cabieses firmó la Resolución Viceministerial que declaraba viable la ZEE. Posteriormente con el cambio del Gabinete Ministerial no se volvió a repetir dicha situación” (Quispe, 2017:41). Según el reglamento de la ZEE, “Una vez aprobada la ZEE se convierte en un instrumento técnico normativo y orientador del uso sostenible de sus recursos naturales y la ocupación ordenada del territorio. Así mismo, la ZEE es un instrumento base para el Ordenamiento Territorial y permite la definición de planes alternativos de uso de los recursos en condiciones ecológica, económica y socialmente sostenibles, y la asignación de recursos financieros, incentivos y políticas para promover su uso” (D.S. N° 087-2004-PCM, 2004). Actualmente la indicación de este artículo del reglamento es de carácter decorativo porque se ha aprobado otra norma de mayor rango que deja sin efecto a la anterior. Por lo tanto, esta etapa es inútil, porque solo constituye un insumo para otros planes o políticas públicas (Sotomayor, 2017). “La estrategia plantea enfatizar que la ZEE señala recomendaciones para el uso sostenible de los recursos naturales y la ocupación ordenada del territorio, con lo cual se relativiza nuevamente el carácter obligatorio de la ZEE una vez que ha sido aprobada” (GPC, 2011:4).

Cuadro 47. Aprobación de los instrumentos ZEE por las autoridades regionales

Regiones	Norma Legal	Objeto (Aprueba)
San Martín	O.R. N° 012-2006-GRSM/CR	ZEE a nivel macro a escala 1:250 000.
	D.R. N° 002-2009-GRSM-PGR	Reglamenta su aplicación.
Amazonas	O.R. N° 200-2007-GRA/CR	ZEE a nivel macro a escala 1:250 000.
Madre de Dios	O.R. N° 032-2009-GRMDD/CR	ZEE a nivel macro a escala 1:250 000 y crea “Instituto Regional de Investigación Territorial” (IRIT).
Cusco	O.R. N° 063-2009-CR-GRC	ZEE a nivel de Macro zonificación.
Cajamarca	O.R. N° 018-2010-GRCAJ-CR	ZEE a nivel macro a escala 1:250.000.
	O.R. N° 034-2011-GR.CAJ/CR	“Actualización” ZEE a nivel macro a escala 1:250.000.
Callao	O.R. N° 008-2009-GRC	ZEE a nivel micro.
	O.R. N° 005-2012-GRC/CR	“Actualización” de la Micro ZEE.
Tacna	O.R. N° 016-2012-CR/T	ZEE a nivel meso a escala 1:50.000.
Ayacucho	O.R. N° 003-2013-GRA/CR	ZEE a nivel Meso a escala 1:100.000.
Piura	O.R. N° 261-2013-GRP/CR	ZEE a nivel Meso a escala 1:100.000.
Lambayeque	O.R. N° 005-2014-GRLAM/CR	ZEE a nivel Meso a escala 1:100.000.
Huancavelica	O.R. N° 257- 2014-GRHVA/CR	ZEE a nivel Meso a escala 1:100.000.
Junín	O.R. N° 218-2015-GRJ/CR	ZEE a nivel Meso a escala 1:100.000.
Puno	O.R. N° 014-2015-GRP/CR	ZEE a nivel Meso a escala 1:100.000.

Fuente: elaboración propia a partir del MINAM.

A pesar de las dificultades burocráticas que ha presentado el proceso, se han aprobado ZEE en las trece regiones tal como se indica en el cuadro N° 46. El camino seguido para concretar este objetivo fue complejo y burocrático, algunos proyectos demandaron años de formulación hasta llegar a esta etapa de aprobación. Dada la cantidad de procesos de ZEE producidos en el país, es obvio que el MINAM se encuentre desbordado por las demandas de asistencia técnica, por la revisión de documentos y por los trámites regulares, que al final, en lugar de ser un aporte, han trabado aún más el proceso. Las explicaciones sobre esta realidad las encontramos en los intereses sectoriales que promovieron la presencia de obstáculos para incrementar el tiempo para la aprobación de instrumentos. Prueba de esta situación es que, en los veinte dos años de la política del POT, actualmente no hay ninguno funcionando ni siquiera como experiencia piloto, habiéndose invertido millones de soles en el proceso. Después que se determinó que la ZEE ya no era un instrumento sino un medio de diagnóstico, la confusión fue incluso peor, puesto que tampoco se sustenta esta característica. Postigo (2017:5) señala que la aprobación resulta siendo inusual “ya que un instrumento de diagnóstico no solamente no se suele “aprobar”, sino que al ser dinámico y flexible requiere de 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”. En consecuencia, “los contenidos de la Zonificación Ecológica y Económica se mantendrían como un instrumento técnico que sirve nada más como insumo para el diseño y actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial. De esta manera, se le podría dotar a la Zonificación Ecológica y Económica de la flexibilidad suficiente como para que se pueda mantener permanentemente actualizada, de modo que sea insumo indispensable para cualquier nuevo instrumento que se emita o para cualquier modificación o ajuste que se tenga que hacer de los instrumentos existentes” (Sotomayor, 2017:7). El “problema no está solo en esta actitud claramente centralista y excluyente de los gobiernos sub-nacionales, sino en la intención de considerar los resultados de la ZEE solo como recomendaciones que orienten la inversión pública y privada, con lo cual se abre la posibilidad de que con este propósito se desvirtúe el artículo 23 del Reglamento de la ZEE, que establece con meridiana claridad el carácter obligatorio de la ZEE” (GPC, 2011:4). Esta situación ha motivado la reacción de los gobernadores regionales, quienes, a través de Mesías Guevara, en su condición de nuevo Presidente de la Asamblea Nacional de Gobernadores Regionales (ANGR) exigían una descentralización real, argumentado que no se debe “confundir este proceso [descentralización] con desconcentración, al mismo tiempo exigió la ZEE de acuerdo a las realidades de cada región” (Prado, 2019). En opinión de Chirinos et al. (2015:154), las estrategias para la elaboración e implementación de la ZEE-OT en los ámbitos sub-nacionales deberían buscar mecanismos de concertación con las regiones, para ser aplicadas en el caso de aquellas que ya cuentan con ZEE culminadas y fortalecer así “el proceso de descentralización respetando las autonomías regionales”. Buendía (2017) recogió las impresiones del recién nombrado Ministro de Gobernanza Territorial, Fernández-Concha, quien reconocía que “el país transfirió competencias y recursos, pero no fortaleció la capacidad de gestión pública y la administración”.

#### **8.5.2.- Aprobación del instrumento de ZEE por el MINAM.**

Pese a la clara definición de roles para cada nivel de gobierno y para los promotores, no queda explícito cuándo corresponde al nivel nacional aprobar los instrumentos a través de un “Decreto Supremo de la Presidencia de Consejo de Ministros”, según especifica la norma. Como el gobierno nacional no elabora ningún instrumento, aunque debería

hacerlo, y estos solamente son realizados por las regiones, entonces no se entiende que los instrumentos de zonificación regionales al llegar al MINAM deban ser aprobados por una Resolución Viceministerial, para luego ser aprobados con un Decreto Supremo por la PCM. El cuadro N° 47 muestra que la realidad es muy diferente, los funcionarios de la DGOT han informado en varios medios de prensa acerca de la aprobación de los instrumentos de zonificación. El único instrumento aprobado y con todas las reglas, es el de Cajamarca y su historia es ampliamente conocida como también los efectos de esta aprobación. Para el resto de las regiones fue una comunicación vía “oficio” con el indicativo de “opinión a la propuesta final de la ZEE” cuando el reglamento es claro al respecto ¿Por qué no cumplió el MINAM lo que tanto exigió a los gobiernos sub-nacionales? ¿Y si a Cajamarca se lo aprobó con una Resolución Viceministerial, porque no al resto? Esta acción coincide con el espacio temporal de post propuesta y aprobación de la región de Cajamarca y obedece a intenciones políticas más que técnicas.

Cuadro 48. Norma legal que sustenta la aprobación de ZEE en las regiones

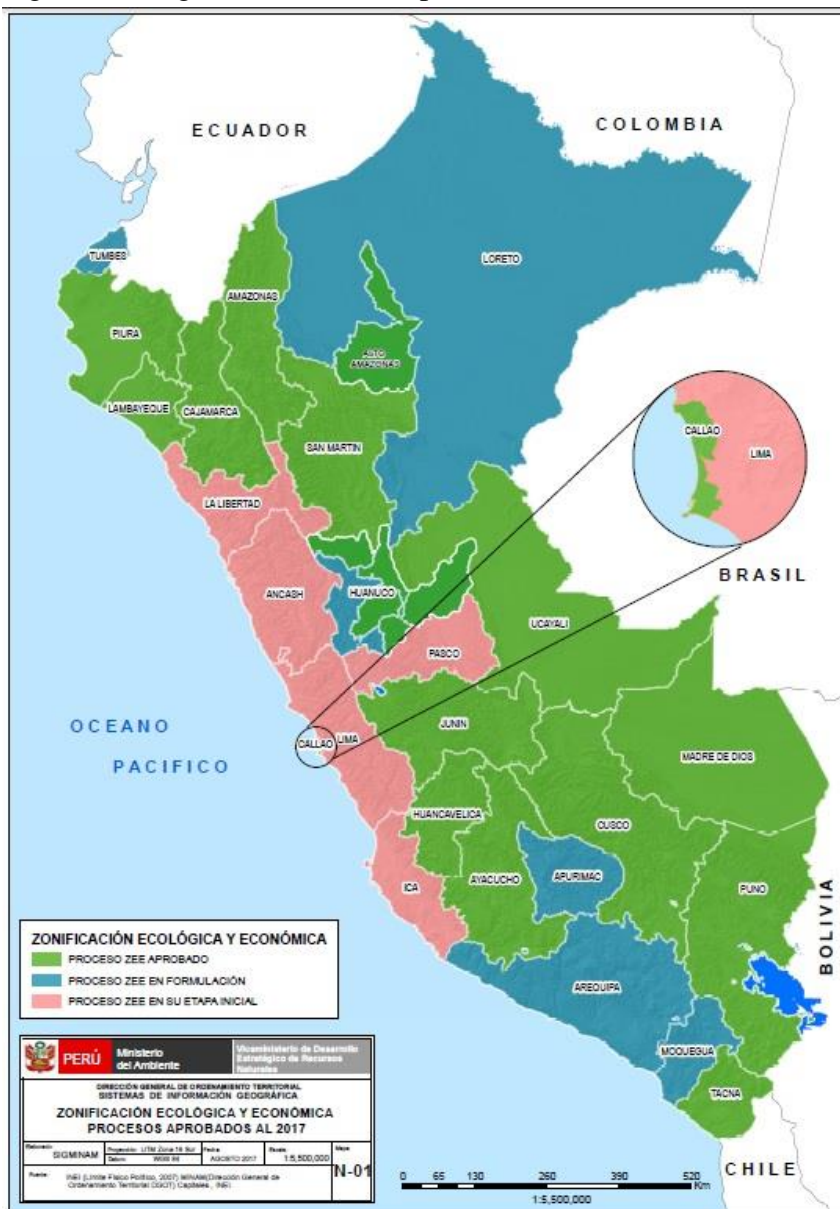
REGIONES	NORMA LEGAL	OBJETO DE LA NORMA
Amazonas	--	--
San Martín	--	--
Madre de Dios	--	--
Cusco	--	--
Cajamarca	Of. N° 173-2012-DGOT-VMDERN/MINAM.	Levantamiento de observación del proceso a nivel de macro ZEE de Cajamarca
	R.VM. N° 005-2011-VMDERN-MINAM	Declara viable el proceso de Macro ZEE del departamento de Cajamarca, a efectos de iniciar su POT.
Callao	--	--
Tacna	Of. N° 155-2013-DGOT-DVMDERN/MINAM	Opinión favorable a la Propuesta de ZEE de Tacna.
Ayacucho	Of. N° 025-2013-MINAM/VMDERN-DGOT	Opinión favorable a la propuesta final de la ZEE del departamento de Ayacucho.
Piura	Of. N° 05-2013-MINAM/VMDERN-DGOT	Opinión favorable a la propuesta final de la Meso ZEE de Piura.
Lambayeque	Of. N° 057-2014-DGOT-DVMDERN/MINAM	Opinión favorable a la propuesta final de ZEE de Lambayeque.
Huancavelica	Of. N° 413-2013-MINAM/VMDERN-DGOT	Opinión favorable a la propuesta final de la Meso ZEE de Huancavelica.
Junín	Of. N° 286-2015-MINAM/VMDERN/DGOT	Opinión favorable a la propuesta de ZEE de Junín.
Puno	Of. N° 00253-2015-MINAM/VMDERN/DGOT	Opinión favorable a la propuesta de ZEE de Puno.

Fuente: elaboración propia



En la figura 30 se aprecian las regiones con procesos de ZEE aprobados en color verde, mientras que el resto de las regiones se encuentran en proceso. Al respecto, Cuba (2013) reconoce la importancia de la ZEE para el desarrollo del país, sin embargo, sugiere “que no debería ser utilizado para la exclusión apriorista de actividades humanas que generen valor” y, señala que el proceso viene avanzando como un fantasma, sin el compromiso y participación del sector público que se ocupa de los sectores productivos y del gremio de los empresarios y que no está claro el método utilizado ni el proceso sea el adecuado para la mayoría de los casos. A pesar de las objeciones, el Ministro Pulgar-Vidal, comentó a un matutino nacional, que el proceso fue exitoso entre el año 2001 y el 2015, porque la inversión en los procesos de ZEE se había incrementado de 24 a 142 millones. En el periodo de Humala, los gobiernos regionales invirtieron entre 5.4 millones en el 2011 y 56 millones en el 2015, mientras que los gobiernos locales invirtieron escasamente en el 2011 para luego superar los 12 millones en el 2015. El ministro insistía, en que “no se necesita una ley para avanzar. En todo caso el ordenamiento territorial viene siendo regulado desde la aprobación del Código del Medio Ambiente, en 1990, así como desde la Ley General del Ambiente, el 2005, y otras normas que contemplan este tema” (El Comercio, 2016). Ahora podemos ver los resultados de esta aventura llamada zonificación, un proceso en el que se han trillado millones del erario público para documentos prácticamente de ninguna utilidad.

Figura 34. Registro Nacional de procesos ZEE en el Perú.



Fuente: MINAM (2017)

### 8.6.- Etapa de Aplicación.

El artículo 23° del “Reglamento de ZEE” se refiere a la etapa de aplicación, estableciendo que “Una vez aprobada la ZEE se convierte en un instrumento técnico normativo y orientador del uso sostenible de sus recursos naturales y la ocupación ordenada del territorio. Así mismo, la ZEE es un instrumento base para el Ordenamiento Territorial y permite la definición de planes alternativos de uso de los recursos en condiciones ecológica, económica y socialmente sostenibles, y la asignación de recursos financieros, incentivos y políticas para promover su uso” (D.S. N° 087-2004-PCM). A pesar del contenido del reglamento, la situación de la ZEE es cada vez más complicada,

más aún, considerando el entorno del sistema capitalista que requiere de indicadores de crecimiento relacionados con actividades extractivas, lo que dificulta o determina que se concreten las acciones previstas en los documentos. Como indica Alarco (2016), “Hemos cedido todos los espacios de nuestro pensamiento y acción al mercado, olvidándonos que estos son creaciones humanas, no entelequias independientes. Hay países que casi nacieron sabiendo lo que querían ser en el mundo y si no, lo aprendieron sobre la marcha”. En opinión de Postigo (2017) tiene un mandato imperativo, pero esta obligatoriedad ha sido anulada por la Ley N° 30230. En una entrevista realizada por López (2017) al investigador Manuel Glave, este explica que la aprobación de esta ley “destrabadora” de inversiones significó que el “sector privado ha logrado un éxito político” consiguiendo la reducción de los costos de transacción y los mecanismos de fiscalización ambiental. Glave remata que el “sector privado peruano está atrasado para consolidar un sistema de gestión ambiental”. El ejemplo más conocido es su resistencia a la zonificación y al POT, lo que también se señala en la Ley N° 30230, indica que el POT no es vinculante ni define el uso o no uso del territorio; “Así se trunca un lento proceso de zonificación que viene desde 1997” (López, 2017). De acuerdo a Chirinos et al. (2015:81) “lamentablemente el proceso no desarrolló mecanismos de aplicación que establecieran relaciones entre otros instrumentos de gestión territorial, en ese sentido la aplicación de la ZEE se constituyó en una tarea extra, especializada e incluso excesiva para las capacidades económicas, logísticas y técnicas de la Municipalidad”. La directiva no indica los mecanismos técnico-metodológicos, cuando culminaron los procesos de formulación no fue posible la implementación directa para avanzar en el proceso y en algunos casos tenían que formular un perfil para su implementación. Aquí se evidencia el fracaso de la zonificación y las etapas siguientes son meros cumplidos de formalidad. Apelando a las palabras de Mendonça (2011), existe un problema central en el proceso por la primacía de la racionalidad económica, importantemente se centró en la demanda del crecimiento y las fallas de mercado, y se sigue sancionando con altos costos socio ambientales que requieren de un replanteamiento, una corrección y una mitigación. “Si la ZEE tiene carácter de norma, pero no especifica obligaciones como tal. Solo puede orientar los procesos de zonificación ecológica y económica en las circunscripciones a escalas territoriales diferentes. Entonces, no tiene nada de obligaciones para los gobiernos locales y regionales y depende totalmente de la voluntad política” (Durand, 2008:11), el peor escenario que espera al proceso, lo más probable es que acabe abandonándose y los problemas ambientales sigan ahondándose.

Las primeras experiencias de zonificación que se realizaron en la Amazonía peruana con el IIAP como ente técnico y científico, presentan documentos con las mismas estructuras, habiéndose incluso copiado su contenido de unos a otros (Madre de Dios 11-15pp., Amazonas 9-13pp. y San Martín 17-21pp.). Recientemente, diversas ONG denunciaron la superposición de concesiones mineras con los territorios de comunidades campesinas y nativas y áreas naturales protegidas, lo que “revela una política desordenada y caótica, fuente de múltiples conflictos socioambientales que requiere replantear el modelo de ordenamiento territorial del país y que en Perú hay alrededor de 18 millones de hectáreas entregadas a privados con fines mineros” (EFE, 2018). Desde Brasil se advirtió que la zonificación de la Amazonía resultaba ser un ejercicio de ecuación moderna y homogénea, enfocada a la percepción y a la dirección de actividades en este espacio. Nitsch (2001) explicó que es típico el uso del concepto de ‘frontera’, más allá de la cual todavía rige lo ajeno, lo bárbaro y salvaje a ser ‘conquistado’ para que ‘nosotros’, los civilizados, los absorbamos, integremos y homogeneicemos, e incluso, la del ‘bosque selvático’. A más de fronteras a expandirse a favor de una nación unida y homogénea, en términos del OT, la homogeneización significa desarrollo integrado con ejes y polos, con anillos concéntricos, como manchas que se extienden en el interior hasta finalmente cubrirlo todo, conceptos siempre presentes en la retórica de los políticos peruanos, por ejemplo la de Carlos Tubino del grupo Fuerza Popular, que presentó el proyecto de Ley N°75/2016-CR el que “declara de necesidad pública y de preferente interés nacional el desarrollo sostenible de la provincia de Purús priorizando la conectividad terrestre”.

Los instrumentos de ZEE, en particular de las regiones amazónicas, ya advertían acerca de concepciones consideradas falsas percepciones. Citando a varios autores, Álvarez (2007) señala que la Amazonía está vista como una región rica en recursos, subutilizada y abierta para ser explotada. Otros autores como CADMA (1999), también citado por Álvarez (2007), denominan ‘mitos’ de la Amazonía al concepto de uniformidad, al de fertilidad y al del vacío amazónico. “La Amazonía como espacio vacío, que es necesario colonizar, desconociendo que en ella existen más de tres millones de habitantes, afrontando graves problemas socioeconómicos; la Amazonía como espacio homogéneo que sólo requiere políticas globales y, en muchos casos, sólo políticas nacionales, sin considerar que éstas han sido inspiradas en problemas de otras regiones del país, desconociendo que en este territorio existe una gran diversidad física, bio-ecológica,

socioeconómica y cultural, que requieren tratamientos específicos y diferenciados” (ZEE-Amazonas, 2006:9; ZEE-Madre de Dios, 2009:11). Otra percepción de la Amazonía es la del espacio vacío donde sólo existen algunos ‘chunchos’, desconociendo que en ella habitan más de tres millones de personas que hacen un uso muy extensivo del territorio y de los recursos naturales. Esta percepción equivocada sobre la Amazonía, que aún se mantiene en algunos sectores de la sociedad nacional y que está bien arraigada en San Martín, ha inducido a la formulación de políticas erradas para el Departamento. En algunos casos este territorio ha sido considerado como la ‘tierra prometida’ para solucionar los problemas de escasez de tierras, de pobreza y de conflictos sociales que se presentan en otras regiones, como las altoandinas, y por consiguiente se ha promovido la inmigración bajo el lema “una tierra sin gente para gente sin tierra” (ZEE-San Martín, 2006:10). Estas percepciones son permanentes también en Brasil, país promotor de la ZEE como describe Nitsch (2001), para gestionar mejor a la Amazonía utilizando argumentos como ‘vocación’, ‘vulnerabilidad’, ‘potencial’, ‘capacidad de soporte’ y ‘sostenibilidad’, entre otros conceptos que también se utilizan en el Perú. Con todo, la ZEE no ha sido obstáculo para las tendencias contrarias a los conceptos planteados y no ha servido de freno a las deforestaciones y a la destrucción de la Amazonía con la minería ilegal en Madre de Dios y por la extracción de los recursos naturales en forma indiscriminada en otras regiones. Por consiguiente, a causa del conflicto abierto en el país y por lo vinculante o no de la ZEE en el Perú, se abre un frente y se cuestiona la metodología utilizada, que lejos de ser ecologista, como temen muchos actores sociales, es más bien de sesgo antiecológico y/o anti-democrático (Nitsch, 2001). Para lograr el funcionamiento de la zonificación, esta tendría que adecuarse a la realidad peruana bajo un precepto constitucional. Buendía (2017) en una entrevista recoge la versión de Fernández-Concha, quién manifiesta que “a veces se confunde ordenamiento territorial con planificación. Esto debe ser materia de un debate y un análisis profundo de lo que se está planteando. Hoy existe un planeamiento, un plan, esos planes simplemente hay que mejorarlos y articularlos con esta visión de una organización territorial. En el tema del ordenamiento territorial hay conceptos que aún no se manejan muy claramente y que tienen que ser materia de análisis”.

#### **8.6.1.- Instrumento de planificación y gestión del territorio.**

Antes de empezar la formulación de la ZEE se plantearon interrogantes que pretendían

responder cuál sería el resultado de la zonificación una vez que los instrumentos fueran aprobados y aplicados. Aunque no todas las regiones se han planteado estas preguntas, la mayoría consignó las siguientes interrogantes en las memorias finales (ZEE-Amazonas, 2006; ZEE-Cajamarca, 2011; ZEE-Huancavelica, 2013; ZEE-Madre de Díos, 2009; ZEE-Puno, 2015; ZEE-San Martín, 2006):

- ¿Qué zonas poseen mayor vocación natural para promover el desarrollo agropecuario?
- ¿Qué zonas son más propicias para promover el desarrollo forestal?
- ¿Qué zonas poseen mayor potencialidad de recursos para promover el desarrollo pesquero?
- ¿Qué sitios poseen atractivos en términos de paisaje, biodiversidad, riqueza cultural y rasgos geográficos que permitan promover la conservación o el desarrollo turístico?
- ¿Qué zonas, por sus características socioculturales, requieren de un tratamiento especial?
- ¿Qué zonas, por sus características físicas, permiten promover la explotación minera?
- ¿Qué zonas, por problemas ambientales, requieren de un tratamiento especial?
- ¿Qué zonas requieren programas de reforestación para recuperar áreas con conflictos de uso?
- ¿Qué zonas, por sus características físicas y ecológicas, requieren de protección?
- ¿Qué zonas, por sus características físicas (alto riesgo a la erosión e inundación), son zonas muy vulnerables, tanto para la localización de asentamientos como para el trazo de vías terrestres o para la ampliación del espacio urbano-industrial?
- ¿Qué zonas tienen mayor potencialidad socioeconómica?

Las preguntas planteadas son interesantes y quizá eran las necesarias para actuar frente a los problemas acuciantes que sufre el país. Sin embargo, son requerimientos desordenados, sin una clara definición de lo que se pretendía con los instrumentos y sin que haya coherencia entre los reglamentos y las normas emitidas con posterioridad. En un amplio reportaje, Lo Lau (2017) dice que la realidad supera las utopías planteadas en el proceso de ZEE-OT, los documentos aprobados no han sido útiles para frenar la deforestación de grandes extensiones del territorio amazónico, donde ha habido

aprovechamiento de los vacíos legales y de la falta de fiscalización. Utilizando las imágenes del Proyecto de Monitoreo de la Amazonía Andina (MAAP), el reportaje señala que durante el año 2017 se deforestaron hasta un total de 143.425 hectáreas de bosques en la Amazonía peruana, en las regiones de Madre de Dios, Amazonas, San Martín y Cusco (Mongabay, 2018). Los instrumentos de zonificación tampoco fueron útiles para la prevención de riesgos, las autoridades regionales no estaban obligadas a cumplirlos porque sólo eran indicativos, aunque desde las entidades de prevención se advirtió que los problemas subyacentes en la gestión del territorio eran complicados. El informe de Ana Bazo de Radio Programas del Perú (RPP), recoge la opinión de expertos frente a la serie de desastres causados por las lluvias, destacando la opinión de Patricio Valderrama quién señala que el causante de los desastres no es la naturaleza. “Una lluvia o un huaico no son desastres en sí mismos, sino procesos naturales y completamente comunes. Los desastres ocurren cuando las poblaciones están en el camino de los huaicos y de los puntos de acumulación de agua de las lluvias. Y eso pasa porque estamos ubicados en zonas de emergencia. No podemos detener la temporada de precipitaciones ni tampoco la reactivación de las quebradas porque eso siempre ha ocurrido” (Bazo, 2019). Las instituciones relacionadas con el problema (IGP, INGEMMET, CENEPRED, SENAMHI) realizan sus estudios y generan información científica valiosa y disponible. Yamina Silva del IGP, opina que es complicado el reordenamiento de una población que ha aprendido a convivir en peligro y sugiere que se debe “definir bien que los territorios tienen diferentes aptitudes: mientras unos se adaptan para la zona agraria y otros para la zona urbana y de construcción de viviendas, algunos simplemente no pueden adaptarse para ninguna actividad o asentamiento” (Bazo, 2019). Para Valderrama, los esfuerzos de prevención son exigüos, “La cosa se va haciendo bien, pero son esfuerzos aislados. Vemos cómo el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) emite información, volantes, organiza simulacros. Esa labor se agradece, pero es pequeña. Lo que debería haber es un verdadero rebote de los estudios de riesgo [del INGEMMET y del IGP] a la ciudadanía para comprometer a las autoridades locales a ejecutar planes eficientes, tomando en cuenta las recomendaciones” (Bazo, 2019). Los expertos coinciden en un aspecto: “que no existe un canal que garantice la retención y el aprovechamiento de los informes que elaboran sus entidades. Se debería mejorar la comunicación e interacción [con las autoridades locales y regionales tras la entrega de informes]. Me parece bastante frío entregar un documento de investigación de 80 o 100 páginas, con tablas y figuras y no recibir

ninguna comunicación. No sabemos si han entendido los informes o si precisan de más detalle. Creo que debería haber un pedido de asesoría en ese proceso” (Bazo, 2019). A este problema se suma la capacidad técnica del personal, que para los gobiernos locales no cuentan y con los cambios de gobierno, tampoco se institucionalizan los procesos perdiéndose valiosas iniciativas. Otro aspecto sobre la gestión ambiental y del territorio que señala Lo Lau, como por ejemplo en la Amazonía, es el ‘peloteo estatal’ entre la Dirección General de Asuntos Ambientales (DGAA) del Ministerio de Agricultura, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) del MINAM y los gobiernos regionales, y el hecho de que estos últimos se excusen por la carencia de presupuestos, de técnicos y de políticas claras del Estado central con respecto a la gestión territorial.

Volviendo al tema de las preguntas que se plantearon al inicio del proceso, podemos deducir que se quiere identificar la ubicación de las zonas y las características que tienen para promover actividades económicas de desarrollo agropecuario, forestal, pesquero, turístico, sociocultural, minero, ambiental, reforestación por conflicto de uso, protección, urbano industrial y con potencial socioeconómico. En la perspectiva de Ab’Saber (1989), el establecimiento de zonas en un determinado espacio geográfico significa que existen sub espacios que componen una parte del territorio, cuyo inventario de potencialidades económicas se ha realizado bajo un criterio eco-desarrollista, utilizando una serie de metodologías elaboradas por diversos especialistas como agrónomos, geógrafos, ecologistas, ingenieros y cartógrafos. Nitsch (2001) critica esta metodología expresando que los conceptos de capacidad y potencialidad tienen un sentido ‘maximizante’ inherente, por consiguiente, estos conceptos no contribuyen a la conservación de la naturaleza y la biodiversidad. Después de la era del ministro Pulgar-Vidal, en una entrevista al diario *Gestión*, la nueva ministra planteó la necesidad de realizar un reordenamiento territorial, aduciendo que el tema de la rectoría del proceso ZEE-OT se encontraba en conflicto entre los sectores y que su propuesta de reordenamiento territorial se traducía en “ver las actividades económicas de la zona, tratar de ver cómo se pueden complementar las diferentes actividades y después del análisis de costo y beneficio se llega al ordenamiento” (Lira, Miñan y Alvarado, 2016). Este planteamiento no es otro que la confirmación del carácter económico del proceso y no del ambiental.



### **8.6.2.- Remisión a sectores y niveles de gobierno.**

El reglamento indica que la difusión y remisión de los documentos debe ser a los “niveles de gobierno con competencia en el otorgamiento de autorizaciones sobre uso del territorio o recursos naturales”, sin embargo, no se aplican a la planificación y gestión del territorio debido a su carácter indicativo y ninguna institución está obligada porque tampoco existe penalidad por incumplimiento. En el portal web del MINAM se constata que no se ha actualizado desde el año 2016 y tampoco se ofrece información alguna sobre el estado actual de los instrumentos de zonificación. Como se ha advertido en el análisis de la normativa correspondiente tanto a la zonificación como al OT, donde los decretos, resoluciones y directivas ordinarias presentan fallas, es difícil establecer un marco legal más o menos eficiente para maximizar las posibilidades de implementación de la zonificación, cuando algunas definiciones establecidas en los reglamentos u otros documentos no tienen carácter normativo, sino que son definiciones íntegramente analíticas. El principal factor a considerar es la apropiación del instrumento por parte de los agentes públicos y privados, de allí el éxito o el fracaso de la zonificación como instrumento. La remisión a los sectores y niveles de gobierno con competencia en el otorgamiento de autorizaciones sobre uso del territorio o los recursos naturales, que incluye al MINAM como ente rector, queda en duda, porque hasta la fecha no se conocen cuales fueron esos resultados. Se sabe que MINEM sigue autorizando territorios para la explotación minera a pesar de la existencia de la zonificación, que no ha resultado un impedimento para que pueda continuar con su política sectorial, que realiza sin tomar en cuenta a los propietarios privados o comunales de los territorios, según la legalidad y el suelo es de quién se encuentra sobre él y el subsuelo corresponde al Estado peruano, pero zonificado. Para determinar la gestión territorial este aspecto requiere de un esclarecimiento, considerando que una de las aspiraciones de la ZEE-POT es regular el uso del suelo urbano y rural en función de sus potencialidades económicas y características ecológicas, y que todo debe resumirse en una base de datos con información detallada de actividades y particularidades.

### **8.6.3.- Difusión de la ZEE.**

La difusión de los resultados de la ZEE es deficiente, pese a los esfuerzos en algunas regiones frente a otras que hicieron escasa labor. Es por ello que este estudio considera la actividad de los gobiernos regionales al respecto y los mecanismos empleados para la difusión de los resultados de la ZEE. Se considera que la difusión ha sido una actividad

muy pasiva y deficiente a consecuencia de su carácter no vinculante, tanto por parte de las regiones o por el propio MINAM, y que no insta en el objetivo de consolidar la apropiación de la ZEE a nivel de las instituciones públicas y privadas. Para estas últimas es una obligación acatar el contenido del instrumento, no obstante, ninguna de ellas lo ha tomado en serio y de los trece documentos analizados, solo el de Cajamarca se encuentra activo; el resto no está en funcionamiento y el MINAM, como ente promotor, está silenciado. Los mismos reglamentos indicaban también que la información generada en el proceso de ZEE debía ser incorporada en la página web del Gobierno Regional o Local respectivo, así como en la del MINAM, pero revisando las experiencias regionales, se observa que la mayoría de las regiones (Amazonas, San Martín, Madre De Dios, Tacna, Ayacucho, Lambayeque, Huancavelica, Junín y Puno), no presentan esta información en sus páginas institucionales. La única región que cumple con este mandato del reglamento es Cajamarca, que tiene en su portal abundante información de todo el proceso ZEE-OT de su territorio. También destaca la región de Piura, que dispone de información relativa al proceso y al planeamiento del mismo, y la región de Cusco, que dispuso de la información en la institución regional responsable de la elaboración del instrumento. Por otro lado, la región del Callao posee una página web denominada “Sistema de Información Territorial” (las direcciones web se encuentran en la parte final de esta tesis), en la que se indica que es esta la que lleva el proceso de zonificación. Los “Sistemas de Información Ambiental Regionales” (SIAR) creados por el MINAM tampoco funcionan adecuadamente porque no se encuentran actualizados y los portales de GEOIDEP de las regiones no funcionan en línea.

Otras limitaciones encontradas en el proceso hacen referencia a la participación de los pobladores, pues a medida que aumenta el espacio de discusión, menor es la participación de la población, lo que también ocurre a medida que las decisiones tienden que ser cada vez más técnicas, así la sociedad civil termina siendo un actor pasivo y participa en la aprobación de documentos que apenas entienden. Otro aspecto que señala el reglamento es la idea de la educación ambiental integrada con las experiencias de la ZEE, donde la autoridad competente desarrolla actividades encaminadas a este fin a nivel de organizaciones sociales y estamentos educativos, con el objetivo de internalizar las propuestas de zonificación. Dadas las características de los documentos, esto es complicado de realizar, porque ni siquiera se plantean objetivos para las propias regiones, no aportan nada comprensible y se pierden en tecnicismos que posiblemente

ni los formuladores comprendieron. La mayor parte de la población se encuentra en las ciudades y la ZEE está poco desarrollada en el medio urbano (dos zonas) y no significan nada para el volumen de población que concentran.

#### **8.6.4.- El fracaso de la zonificación.**

El reglamento de zonificación indica que una vez aprobada la ZEE de un determinado nivel administrativo, regional en este caso, “las instituciones públicas y privadas, deberán utilizarla de manera obligatoria como instrumento de planificación y de gestión del territorio, teniendo en consideración su carácter dinámico”. Finalmente, es necesario y posiblemente sea lo más difícil definir si el OT asigna usos y exclusiones de usos. Nosotros creemos que sí, pero para que ello sea posible es necesario concentrar la autoridad técnica en materia de planificación territorial en una sola entidad de gobierno” (Ballón, Campana y Glave, 2015:176). ¿Qué rol están teniendo las actuales ZEE en las regiones donde se aprobaron los instrumentos?, “Curiosamente, el mismo reglamento establece también que la ZEE debe ser aprobada y que es de uso obligatorio como instrumento de planificación y gestión del territorio, que debe ser monitoreada, evaluada y actualizada. Como es obvio, la confusión es grande: si es un diagnóstico, no hay que monitorear porque no contempla acciones y si la ZEE debe usarse obligatoriamente es porque identifica usos definidos de un territorio, y no posibilidades, tal como lo establece la norma” (Ballón, Campana y Glave, 2015:160). Postigo (2017:6) también señala que 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”. No existen experiencias conocidas a nivel regional que se encuentren en implementación (Excepto Cajamarca), y los factores que dificultan este proceso se deben a las fallas de comunicación entre los actores participantes (Aguilar de Souza, 2008). El itinerario escogido para alcanzar los objetivos de la zonificación presenta solamente supuestos y es evidente la ausencia de relaciones interinstitucionales para lograr su aplicación. Se está asistiendo al silencio de los fervientes promotores de la zonificación y el OT en el Perú, ¿será porque este proceso se emprendió con ligereza

y con total desconocimiento de la metodología y escalas regional y geográfica que al final de todo un proceso, carecen de resultados concretos? (Ab´Saber,1989). Esto da pie a afirmar con convencimiento que estamos asistiendo al gran fracaso de una de las políticas estatales (como es repetido en el Perú). En el presente, se vuelve más acuciante contar con instrumentos de gestión territorial y ambiental, producto el cambio climático, que por desgracia afecta con mayor severidad al Perú, principalmente a los más pobres del país. A juicio de Aguilar de Souza (2008) es necesario que interactúen en forma continua dos elementos para la vida del planeta: el primero es el mercado, como factor de regulación de las actividades y decisiones; el segundo es el Estado, que debe regular directamente con instrumentos para reducir la presión sobre lo que queda, aspirando efectivamente a la sostenibilidad, concepto cada vez menos efectivo en la vida del ser humano y del planeta. Más que un concepto viable y tangible, la sostenibilidad es una quimera. Para los economistas está en función de los costos y beneficios sujetos a su vez a las dinámicas del mercado, pero estos no pueden ser elementos clave para determinar el uso del territorio. En este aspecto la ZEE es contradictoria, porque por un lado protege la ecología y por el otro promueve el uso racional, que en el ámbito peruano es bastante relativo.

De acuerdo a la entrevista de López (2017) a los principales actores relacionados con la ZEE-OT, a raíz de los cambios surgidos en el MINAM y a la aprobación de un nuevo ROF, este sector se limitaría al ordenamiento territorial ambiental, situación que para el exministro Pulgar-Vidal representaba un retroceso de 16 años. Por su parte, el ex viceministro Quijandría aseveró que ‘nada es casualidad’ y supuso que la transferencia de la ZEE-POT al recién creado viceministerio de Gobernanza Territorial de la PCM, era el resultado de la “presión del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Energía y Minas (MEM) y la propia PCM que ven el ordenamiento territorial como un obstáculo para las inversiones privadas. No es casualidad que quién lidere Gobernanza Territorial tenga trayectoria minera” (López, 2017). Neyra, ex Director de la DGOT, opina en la misma línea de Quijandría que todo este cambio se debe a “la presión por parte del MEM, MEF y la PCM para eliminar la facultad de ordenamiento territorial nacional del MINAM que se remonta al conflicto social del proyecto minero Conga que enfrentó a comunidades campesinas de la región de Cajamarca con la compañía minera Yanacocha”. Finalmente, Cueto, en su condición de Presidenta de la ONG “Derecho, Ambiente y Recursos Naturales” (DAR), opina que la

reducción de la responsabilidad del MINAM con el proceso ZEE-OT obedece a “una serie de pasos legales que van debilitando poco a poco al Ministerio del Ambiente y su capacidad de ente fiscalizador ambiental a nivel nacional” (López, 2017). En los años de efervescencia de la ZEE-OT, con el apoyo de EUROECOTRADE, los promotores anunciaron los logros obtenidos con la zonificación o la proyección de ella, en particular en las regiones de Piura, Cusco, Arequipa, Puno y Madre de Dios. Sin embargo, el informe final de la cooperación enuncia que “el alcance del cumplimiento de las metas de indicadores no estuvo directamente asociado a este proceso [zonificación]. La pertinencia y relevancia de este indicador también es valorada como débil” (Unión Europea, 2017:47) y tampoco se pudo verificar los resultados en otras variables, porque no se contaba con indicadores adecuados para su medida y valoración.

### **8.7.- Etapa de Monitoreo, Evaluación y Actualización.**

En el artículo 24° del “Reglamento de ZEE” (D.S. N° 087-2004-PCM) sostiene 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: en el ámbito nacional, al Consejo Nacional del Ambiente - CONAM, en el ámbito regional a los Gobiernos Regionales, en el ámbito local, a los Gobiernos Locales Provinciales”. Dos años más tarde, el “Reglamento de Metodología de ZEE” (D.C.D. N° 010-CONAM-CD, 2006) incorporó algunos cambios, por ejemplo, en lugar de los gobiernos provinciales dispuso gobiernos locales para generalizar las acciones administrativas. También dispuso que “Como parte del proceso de monitoreo además de la Comisión Técnica de ZEE, participarán instituciones y personas en la vigilancia ciudadana, considerando la legislación existente para el cumplimiento de la aplicación de la ZEE” (D.S. N° 087-2004-PCM, 2004). Este monitoreo se realizaría en virtud de procesos socioeconómicos que justifiquen un cambio de uso del espacio, avances científicos y tecnológicos, un cambio de uso por efecto de fenómenos naturales y eventos tecnológicos, la identificación de nuevos recursos naturales y entre otros. A pesar de las especificaciones de ambos reglamentos, al interior de los ámbitos correspondientes, no se han creado un área o al menos un cargo responsable que actualice y evalúe el proceso de forma permanente. Por lo tanto, no se “han aplicado formalmente los resultados, estos tampoco se han monitoreado. Siendo conscientes que no existe proyecto alguno que plantee el desarrollo de un POT, es necesario evaluar a futuro la posibilidad de revisar y actualizar algunos aspectos del proceso, como los aspectos socioeconómicos y

ambientales, que son los que presentan mayores cambios en el tiempo” (Chirinos, Passuni y Rischmöller, 2015:81).

### **8.7.1. - Aplicación y Monitoreo.**

La aplicación de la zonificación se circunscribe al ámbito donde se formuló el instrumento, por lo que el monitoreo también se centra en el mismo. No obstante, como se evidencia en la propuesta de Rúa, el candidato regional de Ayacucho del año 2018, “en nuestra región aún no se implementa la ZEE para un uso sostenible del territorio” (Rúa, 2018:90). En las regiones estudiadas no se institucionalizaron los resultados de la zonificación debido al formato de inversión vía proyectos y al desarrollo de capacidades en función de etapas y no como procesos de carácter permanente, considerando que el proceso no solo depende de la gestión de la autoridad regional, sino que es de largo aliento. Otro aspecto es la poca claridad del OT en el organigrama de la administración pública, casi siempre termina sometido al medioambiente o a las áreas de planeamiento, presupuesto y acondicionamiento. Para que se institucionalice con vida propia, el POT debe dejar de ser considerado un proyecto, para constituirse como una actividad presupuestada y permanente, lo que implica considerar el proceso como una política pública perdurable, con capacidades fortalecidas para el planeamiento integral y el manejo institucionalizado de la información territorial (Beraún, 2014). En el año 2015 se desarrolló un taller de OT donde Helga Valdivia (funcionaria de MINAM) daba cuenta de que “muy pocos son los Gobiernos que han usado e implementado adecuadamente la información de la ZEE” (Grupo Propuesta Ciudadana, 2015:27). Mugurusa, la responsable de la región del Callao, sostenía que el instrumento era de gran utilidad para las diferentes políticas públicas, sin embargo, en el mes de octubre de 2018 se desarrollaron las elecciones regionales y municipales, y en el plan de gobierno regional del Callao –el hoy gobernador regional– no aparecía como un instrumento importante, más bien se sugería su reformulación; este no es el único caso, puesto que en general los candidatos no hablaban de los instrumentos aprobados. Lugon (2015) describe la situación de las ZEE en las regiones mostrando dos aspectos importantes: el primero se refiere a las iniciativas regionales para formular el instrumento y el segundo a las regiones donde estaba a punto de ser terminado. Al mismo tiempo reflexiona sobre la utilización de este instrumento en la toma de decisiones sobre el uso del territorio y en el aprovechamiento de los recursos naturales de forma sostenible, tal como se lo había planteado la ZEE.

### **8.7.2. - Participación de actores durante el monitoreo.**

Existe escasa referencia sobre los impactos de la ZEE en las trece regiones que la aprobaron y muy pocos de los actuales gobernadores regionales conocían la existencia del documento. Solo un candidato de la región de Amazonas hizo una referencia expresa citando los logros que tuvo este proceso, así como sus potencialidades y vocación ecológica, estableciendo que la región es propicia para servicios ecosistémicos y para el bio-comercio, valorando en forma simultánea el fortalecimiento de la Autoridad Regional Ambiental y sugiriendo que esta institución sería el vehículo para poner en marcha la ZEE (Celis, 2018). Otro candidato que menciono la zonificación fue el de Lambayeque, quién discutía sobre el cambio de la zonificación urbana, que al final resultó ser una copia de un plan de competitividad (para Lima) que el candidato asume como suyo sin citar la fuente. Al referirse a la zonificación, el candidato de la región de Madre de Dios detalla la identificación de 34 zonas ecológicas y económicas que contribuirían a la planificación territorial (Hidalgo, 2018). Por último, en diez regiones donde se han aprobado las ZEE, los candidatos regionales y actuales gobernadores ni siquiera las mencionaron en sus propuestas. Las insistentes recomendaciones de participación ciudadana que se le pedía al proceso de ZEE no se cumplieron y no queda más que preguntarse ¿dónde ha quedado la sostenibilidad, el empoderamiento, y la internalización de la ZEE por parte de sus actores sociales? No se puede monitorear un instrumento que no se aplicó debido a que el reglamento que es un auténtico ‘papel mojado’, y que sugiere que las acciones o las normas son sólo indicativas y que no hay exigencia de su cumplimiento.

### **8.7.3. - Monitoreo permanente y evaluación anual.**

Ninguna ZEE entró en vigor como se había planteado en los reglamentos, puesto que luego de que las ZEE fueron aprobadas, el Estado peruano promulgó inmediatamente una nueva resolución que indicaba la necesidad de seguir realizando estudios para alcanzar el POT que sería el instrumento del proceso, por lo que la ZEE pasó de ser un medio a ser un fin. Las cuestiones que primaron eran obvias, las decisiones tomadas fueron más políticas que técnicas. La cantidad de fases y etapas que tiene la ZEE son confusas, inútiles, poco coherentes y muy burocráticas, provocando el atraso del actual proceso y la confusión y desaliento en las autoridades de los gobiernos sub-nacionales. Esta etapa de monitoreo y actualización estaba pensada para que la efectuaran las regiones que habían culminado el proceso a nivel macro, pero se produjeron situaciones

críticas “en la región San Martín que el ARA considere inoportuna la formulación del POT regional, sobre todo por la exigencia del MINAM de una actualización, lo que resulta oneroso y una gran inversión de tiempo” (GPC, 2014b). El común denominador de los procesos de ZEE es la discontinuidad administrativa por parte de los gobiernos regionales y locales, lo que constituye una de las deficiencias más acuciantes. Los procesos revisados fueron abandonados por los interesados y el promotor (MINAM) también se olvidó de su rol. Teniendo en cuenta a Postigo (2017:5) “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, asimismo, 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”. Actualmente la zonificación está paralizada en el Perú debido a una situación de ambigüedad legal ocasionada por el cambio del ROF del MINAM y luego de la creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial, la situación ha ingresado a una etapa de incertidumbre. Al respecto se pronunció el ex ministro del MINAM, Ricardo Giesecke, quien indicó que "este Viceministerio es más de lo mismo y no encuentra cambios estructurales sino arreglos más cosméticos" (Quispe, 2017).

#### **8.7.4. - Informe final o memorias de las ZEE regionales.**

La mayoría de las regiones coincide en el formato del informe final, probablemente establecido por el MINAM, que consiste en proporcionar conclusiones, recomendaciones y la agenda pendiente. Existen ciertas diferencias en función del espacio temporal, como por ejemplo el hecho de que las primeras memorias de zonificación especificaban una agenda pendiente, mientras que en las últimas este aspecto no se aprecia.

**-Conclusiones.** Los instrumentos revisados evidencian que un primer grupo de regiones, (Madre de Dios, Cusco, Callao y Ayacucho) no se presentan conclusiones, mientras que un segundo grupo (Cajamarca y Tacna) tienen similitudes (plagio) en sus conclusiones y la única diferencia que existe en el contenido del documento son los



datos regionales, que fueron cambiados manteniéndose como originales los de Cajamarca. El tercer grupo de regiones (Huancavelica, Junín y Puno) también presentan las mismas características en sus conclusiones, cada una resalta los resultados de la zonificación en función de los criterios establecidos y solamente se cambiaron los datos (plagio). El cuarto grupo de documentos (San Martín y Amazonas), también exhiben las mismas conclusiones y sugerencias divididas en ejes como “promoción de la conservación de la diversidad biológica y protección de ecosistemas clave, aprovechamiento sostenible de los recursos naturales sobre la base de proyectos productivos” (ZEE-Amazonas, 2006:187-195; ZEE-San Martín, 2006:156-161), aunque la región de Amazonas agregó un eje estratégico relacionado con la recuperación de ecosistemas degradados y la prevención y mitigación de impactos ambientales. El último grupo, lo forman las regiones de Lambayeque y Piura. La primera abunda en la descripción de las características de la región identificando tres zonas marino costeras, aunque no fueron mencionadas como se indica en el reglamento de zonificación. Las conclusiones de la región de Piura son escuetas y se basan en los cinco criterios de zonificación, ofreciendo solamente los resultados del proceso.

**-Recomendaciones.** Existe una gran diversidad de recomendaciones y estas se repiten en varias regiones. El primer grupo de regiones (San Martín, Amazonas, Cusco, Callao y Piura) no tienen recomendaciones en sus memorias finales. El segundo grupo (Huancavelica, Junín y Puno) posee las mismas recomendaciones y sólo cambiaron el nombre de la región, pero si participaron en su elaboración comités consultivos y equipos técnicos diferentes, no es posible que tengas las mismas aspiraciones. Lo curioso es que las tres regiones que se copian las recomendaciones citan la siguiente frase: “los planificadores y los decisores políticos, al momento de definir las políticas territoriales, deben tomar en consideración, como instrumento ‘orientador no vinculante’, los resultados del presente estudio” (ZEE-Huancavelica, 2013:307; ZEE-Junín, 2015:396; ZEE-Puno, 2015:447). Llama la atención que al poner énfasis en esta frase como “sentencia” se esté en concordancia con lo manifestado por la “Ley N° 30230”, que eliminó el espíritu de obligatoriedad de la ZEE, poniendo en duda de si el MINAM obligó a las regiones a colocarlas específicamente. La región de Lambayeque expone algunas recomendaciones como “considerar la ZEE como un insumo de base para el diseño y formulación de políticas, planes, programas y proyectos orientados al desarrollo sostenible de la Región Lambayeque” (ZEE-Lambayeque, 2015:355). Al

mismo tiempo, recomienda el uso de la ZEE para la elaboración de estudios especializados como el DIT y el POT, y la formación de las ZEE de los gobiernos locales. El contenido de estas ideas probablemente proviene de la región de Huancavelica, donde se aprobó dos años antes y no muestran ninguna diferencia, son los mismos contenidos, pese a ser regiones completamente diferentes y distantes de uno al otro.

Un tercer grupo de regiones (Cajamarca, Tacna y Ayacucho) presentan el mismo texto en sus recomendaciones (ZEE-Cajamarca, 2011:281; ZEE-Tacna, 2012:358; ZEE-Ayacucho, 2013:271). Por la antigüedad y el carácter de la experiencia en el proceso de zonificación, probablemente el original corresponde a la región de Cajamarca, mientras que Tacna y Ayacucho reprodujeron burdamente todo el contenido recomendado incluyendo aspectos sin menor importancia. Estos detalles contribuyen a generar dudas sobre el contenido de los resultados logrados. Las recomendaciones de Cajamarca, en manifiesta relación con el reglamento, plantean que el proceso “deberá ser considerado como de uso obligatorio a las diversas instancias que tienen que ver con el uso del territorio, por tanto, mientras se defina la formulación del ordenamiento territorial, es importante considerar que el presente documento técnico de la ZEE sea utilizado por la Gerencia Regional de planeamiento, presupuesto y acondicionamiento territorial, en especial por la Subgerencia de Planeamiento, para que pueda efectuar los filtros de medición (presupuesto participativo y otros) sobre los posibles proyectos de inversión que deben estar de acuerdo a la propuesta de ZEE en relación a sus recomendaciones de uso” (ZEE-Cajamarca, 2011:281). Otras sugerencias destacan, la articulación con otros instrumentos como el PDC y el CEPLAR, como base para POT y escalas más detalladas, incorporando una instancia orgánica en el seno del Gobierno Regional para lograr la institucionalización del proceso de OT y para la priorización de inversiones, la conservación de cabeceras de cuenca (lo que desató la polémica de Conga), la promoción de actividades económicas sostenibles, las limitaciones de las zonas en las definiciones políticas y la promoción de la ZEE a nivel meso y micro en gobiernos locales. Sugiere también elaborar planes de desarrollo urbano, del que carecen la mayoría de las propuestas y finalmente, considerar los peligros naturales y las formas de mitigación colocando como prioridad a la población y optimizando el recurso público (ZEE-Cajamarca, 2011:281). Esta pretendida articulación no se ha podido lograr, siendo una de las limitaciones importantes de la experiencia de ZEE-OT en todo el país

(Chirinos et al., 2015). La mayoría de las sugerencias son aspectos importantes y realistas que aportan al proceso, pero pese a estas sensatas intenciones regionales, el problema es nacional, o sea, del gobierno central. El país sigue a la deriva y el planeamiento estratégico nacional no existe en el Perú, se tiene un ente formal como el CEPLAN que no tiene utilidad alguna pues su existencia es marginal y está enredada en la estructura burocrática de la PCM para ganar tiempo, mientras las políticas nacionales en los sectores continúan por un recorrido contradictorio y contraproducente (Alarco, 2016).

Por último, está la región de Madre de Dios, cuya memoria final de ZEE posee una serie de recomendaciones, destacando la construcción de la carretera Interoceánica Sur que atraviesa el territorio regional, como parte del Programa IIRSA. Como es una de las primeras regiones donde se realizó la zonificación con el apoyo del TCA y fondos del Banco Interamericano de Desarrollo, los técnicos en ese momento (2006) señalaron que se había creado “grandes expectativas para el uso de los recursos naturales de esta Región, tanto por inversionistas nacionales como extranjeros. En la Amazonía, Puerto Maldonado se está constituyendo en un nuevo polo de atracción para la inversión privada y para la población inmigrante, especialmente desde Puno y Cusco, que con nuevas expectativas e ilusiones aún esperan encontrar el “Gran Dorado”. Estos procesos socioeconómicos, pueden a la vez ser oportunidad y amenaza para el desarrollo sostenible de esta región. Porque, si no se asume con responsabilidad la orientación de estos procesos del uso y la ocupación del territorio, con criterios de sostenibilidad socioambiental, el futuro podría ser sombrío” (ZEE-Madre de Dios, 2006:189). Para prevenir los posibles efectos e impactos de la mencionada carretera, en función de los resultados de la ZEE, propusieron la ocupación ordenada del territorio y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, considerando la conservación biológica y cultural (pero quedó en papel). Dado que es una región poco intervenida en la Amazonía peruana y con un gran potencial, “se recomienda en términos generales, mantener y desarrollar el corredor biológico, como parte del gran Corredor de Conservación Vilcabamba- Amboró. Este corredor ubicado en el territorio de Madre de Dios está conformado por la Zona Reservada Alto Purús, el Parque Nacional del Manu, la Reserva Comunal Amarakaeri, el Parque Nacional Bahuaja Sonene, la Reserva Nacional Tambopata, incluyendo la Reserva Territorial para poblaciones indígenas en aislamiento voluntario” (ZEE-Madre de Dios, 2006:189). Sugerían también la

localización de actividades productivas en el corredor de la carretera Santa Rosa-Puerto Maldonado-Iñapari, así como la localización de proyectos de carácter productivo en zonas aluviales adyacentes a los ríos de Madre de Dios, Iñambari, Tahuamanu y Acre, pero el problema radicó en las limitaciones de accesibilidad, la baja rentabilidad y las restricciones del mercado. Otro potencial sugerido en este documento es la minería aurífera, el que finalmente se impuso con consecuencias ampliamente conocidas. El documento también especifica zonas y áreas para el desarrollo de actividades económicas, las cuales se debían articular en función de las zonas productivas e incluir una evaluación de impacto ambiental. En relación a la explotación aurífera, señala que las “de Huaypetuhe y Delta debe tener un tratamiento especial, con el propósito de racionalizar las actividades de extracción de oro, minimizando impactos negativos y diseñando una estrategia adecuada para la revegetación. El uso de la llanura inundable para fines de explotación aurífera debe ser desarrollada minimizando conflictos sociales con las comunidades locales y con áreas de interés local para la conservación. Se debe promover y garantizar el cumplimiento de las normas ambientales en la actividad minera, con el propósito de evitar o mitigar daños ambientales en el paisaje y por efectos de la contaminación por el mercurio. Una zonificación a mayor detalle para evitar o minimizar problemas socio ambientales por la actividad aurífera es un tema de alta prioridad” (ZEE-Madre de Dios, 2006:192). Para completar el tema de las recomendaciones, propuso el desarrollo de un programa de monitoreo del proceso de deforestación y uso de la tierra, con el objeto de prevenir futuros problemas ambientales, así como elaborar el POT en función de estrategias y con visión de desarrollo regional a través de estudios más detallados. Todos los aspectos que formaban parte de las recomendaciones eran muy acertados, pero hasta la fecha no se han puesto en marcha, siendo una de las consecuencias que la región haya perdido más de 41.000 hectáreas de bosque.

**-La agenda pendiente.** Las primeras experiencias fueron desarrolladas por el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) y todas obedecen al mismo formato –copiar unas a otras acabando exactamente con el mismo contenido–, con excepción del cambio de nombres de las regiones (ZEE-San Martín, 2006:165-166; ZEE-Amazonas, 2006:197; ZEE-Madre de Dios, 2009:194-196), lo que demuestra la poca seriedad de una institución de investigación de renombre nacional. Incluso algunos de sus miembros participaron en la formulación de la ZEE de la región Cusco, por lo que la agenda

pendiente de esta región también evidencia que en varios aspectos se repite el mismo contenido. Tanto la propuesta de zonificación de Cajamarca como las que fueron aprobadas posteriormente, no poseen agenda pendiente en sus informes (Cajamarca, Callao, Tacna, Huancavelica, Lambayeque, Ayacucho, Piura, Junín y Puno). En la opinión de Ráez (2017), después de lo ocurrido con el fenómeno del niño, existe la necesidad de incorporar elementos de OT y ordenamiento urbano en la reconstrucción, lo que incluiría la reubicación de áreas ocupadas como son los cauces de ríos y quebradas movedizas, que también figuran en la agenda pendiente.

**-Bibliografía.** La mayoría de las memorias finales de zonificación ofrecen una bibliografía que permite diferenciarlas por grupos. En primer lugar, están las regiones que exponen una abultada cantidad de referencias bibliográficas superando el centenar, como Madre de Dios (175) y Piura (148); otro grupo de regiones que poseen menos que 100 referencias como Cajamarca (89), Amazonas (80), Tacna (83) y Ayacucho (73); luego se ubican las regiones de San Martín (40), Cusco (38), Huancavelica (17), Puno (17) y Lambayeque (15); y por último la región de Junín y Callao, que no ofrecen ninguna referencia bibliográfica. Sin embargo, lo llamativo de la bibliografía citada en los documentos de ZEE, es que, en la mayoría de los instrumentos o memorias, no están citadas en el contenido, sino que aparecen en la bibliografía como una especie de relleno documentario y no necesariamente como resultado de una efectiva revisión bibliográfica aportante al proceso.

**PARTE IV. CONCLUSIONES Y  
CONSIDERACIONES FINALES**

**CAPÍTULO 9. CONCLUSIONES, CONTRASTE  
CON HIPÓTESIS Y CONSIDERACIONES  
FINALES**

## **CAPÍTULO 9. CONCLUSIONES, CONTRASTE CON HIPÓTESIS Y CONSIDERACIONES FINALES**

Ad portas de la finalización de esta tesis doctoral presento las conclusiones, el contraste con las hipótesis planteadas, las consideraciones finales y la proyección de futuros estudios. En primer lugar, se plantean las conclusiones organizadas por capítulos, intentando facilitar una lectura sistemática, ordenada y de fácil comprensión. En segundo lugar, se contrastan las hipótesis planteadas al inicio de esta investigación. En tercer lugar, se exponen las consideraciones finales en base a los resultados de la investigación y al final, se proponen estudios a realizar a futuro.

Las conclusiones críticas no están elaboradas con el deseo de destruir lo avanzado o desconocer el esfuerzo desplegado durante la implementación de las políticas ambientales y territoriales en el Perú, sino con el fin de cuestionar las acciones que no contribuyen al proceso, considerándolo como una política centralizadora de objetivos para el beneficio general de los ciudadanos. La mayoría de los objetivos de las políticas públicas relacionadas con la gestión territorial son realmente formidables y tienen muy buenos propósitos, lo cuestionable es que todo queda en la retórica y no se refleja en logros concretos. Por consiguiente, el objeto de este trabajo, también es mostrar la ineficiente e ineficaz inversión del dinero público. Considerando que el país tiene una serie de necesidades no superadas, sin embargo, se financian procesos incomprensibles e inservibles para la amplia mayoría de la sociedad, particularmente para el segmento de la población más empobrecida. El escenario actual es complejo, no existe voluntad política para cambiar esta situación, ni poder en la sociedad civil para influir en el proceso, lo que en parte se debe a que el país, al igual que otros países en desarrollo, son dependientes periféricos del sistema global, lo que en cierta forma dificulta poseer una autonomía en determinadas políticas estatales y que los objetivos se cumplan. El escenario actual se entretene bajo los hilos del neocolonialismo y la soberanía difusa poli-céntrica que incluye a poderosos actores que tienen capacidad de influenciar en las políticas económicas de los países dependientes, utilizando el mercado como instrumento. Es difícil que se hagan realidad ciertas políticas que afecten intereses económicos bajo un modelo basado en el crecimiento que utiliza como mecanismo a las actividades extractivas. El segundo punto de estas conclusiones retoma las hipótesis que se plantearon al principio de este estudio con el fin de verificar su validez en función de

los resultados del trabajo. La tercera parte corresponde a las consideraciones finales, que consisten en reflexiones relacionadas con cada aspecto abordado en esta tesis. Como último punto, se agregan líneas futuras de investigación conducentes a la profundización de aspectos escasamente ahondados en este trabajo.

## **9.1.- Conclusiones**

### **9.1.1.- Sobre la Organización y Gestión Territorial**

El Perú es un país de carácter mega-diverso, posee regiones y eco regiones naturales, así como diferentes actividades económicas entre las que destacan servicios, manufactura, extracción de recursos naturales, agricultura y ganadería. En el aspecto demográfico, es un país tendiente a la concentración urbana, según el censo del año 2017, el 79,3% de la población peruana se ubica en el medio urbano y solo el 20,7% en el medio rural (INEI, 2019), indicador importante a considerar a la hora de tomar decisiones sobre las políticas territoriales. La cronología histórica de la organización territorial peruana muestra que, desde la Independencia en 1824, se hizo relativamente poco para mejorar la geopolítica interna del país, no obstante, los límites y demarcaciones territoriales han sufrido cambios en el curso de la historia. Las primeras organizaciones administrativas del territorio peruano datan de la época colonial, manteniéndose sin mayores cambios durante el siglo XX de la época Republicana. En primeros del siglo XX han recibido escasa atención por parte del Estado y recién a inicios del presente siglo XXI, se han intentado resolver los problemas existentes en los límites político-administrativos. La actual estructura político-administrativo (regiones, provincias, distritos y comunidades) no tienen límites definitivos, lo que genera conflictos socio-territoriales. La DNTDT manifiesta que como institución no tiene la suficiente disponibilidad de recursos, tecnología y decisión política para llevar a cabo cambios. La indefinición de los límites puede parecer insignificante, sin embargo, si un territorio no está definido adecuadamente, las administraciones públicas que lo gestionan difícilmente pueden generar una buena gobernanza. El problema territorial es el resultado de un marco normativo profuso, inconexo y poco integrado entre las diferentes entidades relacionadas con la gestión del territorio, cuyas actuaciones son de carácter complejo. Esta situación conlleva a la permanente confusión de la organización territorial con el ordenamiento territorial (OT) y la población no diferencia sus objetivos. A pesar de esta deficiencia, hay interés en la definición y definitiva demarcación territorial.



### **9.1.2.- Sobre la Evolución de la Planificación**

De la revisión histórica del proceso de la planificación, se puede inferir que el Perú ha recibido influencias del ámbito norteamericano como del europeo e incluso del ámbito sudamericano como la de Brasil. Los mecanismos de influencia fueron de carácter directo, mediante la firma de convenios, e indirecto, por la suscripción de acuerdos internacionales conjuntos. La evolución de la planificación se divide en cuatro períodos: *incipiente* (1930-1959), *apogeo* (1960-1979), *crisis* (1980-1999) y *reinicio* (2000-2021). En los periodos citados los objetivos del Estado peruano se centraban y aún se centran, en la articulación de la planificación con el desarrollo y que esto se traduzca en el bienestar de las personas que habitan un determinado territorio. Como sugiere Guimarães (2001), los planteamientos deben ser ambientalmente sostenibles y asegurar el acceso a los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad. Socialmente, se deben reducir las desigualdades sociales y la extrema pobreza promoviendo la justicia social. En el aspecto cultural se debe conservar el sistema de valores, prácticas y símbolos de identidad de los pueblos, que a lo largo de los años han construido con denodado esfuerzo. Políticamente, se debe profundizar la democracia, la participación y el acceso a los espacios de toma de decisiones. Sin embargo, en los cuatro períodos de la planificación peruana los resultados han sido exigüos y equívocos. Los objetivos planteados en la actualidad, lo estaban en la década de los sesenta y setenta, ¿entonces que sucedió? Resulta que los países periféricos no siempre tienen autonomía para realizar sus políticas como quisieran o como la ciudadanía aspira. En palabras de Capella (2008), existe un nuevo poder de carácter supraestatal que impone a los Estados determinadas políticas, principalmente en el plano económico, favoreciendo el monetarismo, la desregulación, el flujo de capitales sin trabas, las privatizaciones masivas y otras reformas que permitan escenarios propicios para el capital. Esta situación ha generado una reducción de las prerrogativas estatales, en la cual, los responsables políticos allanan el camino para que las decisiones del capital se transfieran de la esfera pública a la privada, lo que no permite que la planificación sea un instrumento útil, dejando que sean las reglas del mercado y el pragmatismo lo que supuestamente resuelva todo. Como evidencian las características de cada período de planificación, ellas están relacionadas intrínsecamente con las políticas socioeconómicas y los acontecimientos políticos del país, determinando el éxito o el fracaso de la planificación.

Los enfoques de planificación implementados han sido diversos: tradicional, situacional, sectoriales; y recientemente en ambiental, estratégico y el OT, considerado como el enfoque holístico por excelencia. Cada uno de los enfoques aplicados contextualmente respondían a los intereses y necesidades del momento y su aplicación y gestión fue sectorial, denotando una carencia de articulación entre los planes y los sectores, resultando la obtención ineficaz en logros en sus intervenciones. De todos los enfoques señalados, la planificación ambiental es la más mediática, pero también la que sufre mayor impacto a su institucionalidad. A pesar de la existencia de normas e instrumentos de gestión, la situación empeora por su ineficacia y por la desidia del Estado en aplicarlas. La planificación ambiental podría ser un mecanismo de transversalidad que garantice el bienestar a la sociedad, un ambiente sano en el ámbito peruano, lo que parece imposible alcanzar. La planificación económica o la política económica determinan todo el resto de los planes, ya que estas disposiciones tienen incidencia en el territorio. En el Perú la planificación económica se coloca en primera línea, junto a las actividades primario-exportadoras, ya sean públicas o privadas, que tienen estrecha relación con el territorio. En algunos enfoques se advierten ausencia de la dimensión territorial y recurrente confusión en el carácter técnico y político de la planificación; es pertinente destacar que la planificación es eminentemente política. La primera crisis documentada de la planificación peruana fue en la década del setenta y se debió al conflicto entre los niveles político y técnico. Por otra parte, existe una confusión frecuente entre los conceptos de ordenamiento y planificación; a pesar de las diferencias en el terreno de la aplicación, están intrínsecamente unidas. La planificación continúa siendo la matriz principal y la más antigua, mientras que el OT, como afirma Gómez (2005), “es un modelo de vida comunitaria”, aunque hay diversidad de definiciones. Fabo (1983:439), afirma que “el ordenamiento territorial aporta un enfoque y un conjunto de instrumentos que deben tenerse en cuenta en todos los procesos de planificación: económica, urbana, rural, administrativo-institucional, transporte, equipamientos, etc. Situados en una concepción integral y sistémica de la planificación -al menos a nivel de intenciones o de doctrina, a la ordenación del territorio puede considerársele como el instrumento de que se sirven el territorio y a sus pobladores para defenderse de la dinámica anárquica y por libre del crecimiento económico”. No obstante, Méndez (1999), propone que “la planificación debe ser cada día más simple” y no como se ha presentado durante estas últimas décadas: un proceso complejo y tecno- burocrático de dominio exclusivo de los planificadores.

El ejercicio de la planificación es amplio y se aplica a diferentes niveles. A nivel internacional, en la transferencia de conocimientos destacan entidades influyentes como la Unión Europea, las instituciones supranacionales y los medios académicos. A nivel nacional destaca el rol de los sectores centralizados en Lima, situación que no permite el avance de la descentralización y tampoco aporta a la adecuada gestión del territorio. Por su proximidad a las problemáticas particulares, la región podría constituirse como el espacio natural para la gestión del territorio, sin embargo, los recientes cambios evidencian un retroceso en la transferencia de competencias a las regiones. La elaboración de planes en cada nivel de gobierno es cuantiosa y como señalara Marc Dourojeanni (2016) “en el Perú no faltan planes. En verdad, sobran”, pero no tiene la misma relación con los resultados. Los gobiernos regionales tampoco desarrollan una adecuada política de planificación regional, menos un mecanismo de articulación de sus necesidades y prioridades. A nivel regional, la planificación supuestamente es de grandes infraestructuras públicas y productivas, sin embargo, los planes se enfrascan en problemas internos y diagnósticos complejos, pero ninguno se refiere a articulaciones estratégicas con regiones vecinas, ni concierta obras de gran impacto macro regional, se enfrascan en la autarquía regional. Los planes de nivel regional, sean territoriales, ambientales, de desarrollo, urbanos, etc., son planes desarticulados y sin atisbos de visión más allá de sus propias fronteras, carecen de ambición y no buscan un crecimiento económico ni estrategias para la articulación con mercados internacionales. El aspecto territorial es un elemento fundamental de las regiones porque representa su nivel de productividad, potencialidades, identidad, así como actividades que podrían impulsarlas hacia su desarrollo. Sin embargo, la planificación en las regiones no es proactiva y no invierte en estudios y proyectos estratégicos. Cuando se asignan presupuestos ocurre que muchas regiones no saben qué obras realizar porque no cuentan con una cartera de proyectos programados, por un lado, está el plan de desarrollo concertado y por el otro, la voluntad de los agentes participantes en el presupuesto, existiendo una completa desarticulación entre ambos espacios. Leyton y López (2005), amplían las características de los planes regionales explicando que son genéricos, de escasa difusión y de menor importancia frente al presupuesto participativo. Este último tiene un impacto directo en la población por la concreción de obras y la consecuente generación de réditos políticos a los gestores, mientras que el plan es un documento técnico con plazos extendidos, elaborado por técnicos o profesionales a través de consultorías, de escasa difusión entre el público beneficiario, lo que no permite

empoderar a los usuarios. Por otro lado, el presupuesto es variable en el tiempo, lo que sugiere que los planes deben contemplar acciones inmediatas con indicadores medibles, concretos y encaminados a internalizar los criterios en el enfoque, el plan no está al servicio de las instituciones estatales solamente, sino de la sociedad y su bienestar. La planificación en las regiones carece de articulación, porque los sectores que operan en ámbitos subnacionales (regiones) no participan y si lo hacen, es una participación pasiva y por compromiso. Las oficinas sectoriales se limitan a obedecer las directrices y lineamientos nacionales de cada sector y muchas veces tampoco se articulan con los presupuestos participativos regionales ni con la elaboración de los planes de Desarrollo Concertado Regional (PDCR), y menos con el de POT.

La pasividad de los sectores frente a las decisiones regionales o a sus propias aspiraciones en torno al desarrollo, genera duplicidad de acciones, pérdida de recursos económicos, desaprovechamiento del recurso humano, principalmente, ineficacia e ineficiencia para los intereses ciudadanos. Los gremios empresariales también están ausentes, asumen una posición de escaso involucramiento con los temas de desarrollo regional. Otro escenario negativo es la articulación de los planes regionales con la planificación nacional, la que durante décadas no estuvo basada en un modelo de desarrollo planificado en función de prioridades, con un espacio temporal definido por plazos de corto, mediano y largo alcance. En las regiones existe un amplio deseo por mejorar las condiciones de la planificación regional para transformarla en un instrumento útil para el desarrollo de sus respectivos territorios, pero no existen mecanismos ni la infraestructura adecuada para erigir una institución con capacidad de respuesta ante la desafiante dinámica de la actualidad. En la práctica de la planificación, cualquiera que sea el nivel, no se trabaja la retroalimentación, sino que se culmina el plan y se espera el “milagro”. Esta forma de gestión no conduce a ninguna parte, en consecuencia, para asegurar el empoderamiento del proceso o del instrumento por parte de los actores.

A nivel local existen diversos planes, el más importante es el Plan Acondicionamiento Territorial (PAT), aunque paralelamente se elaboran planes de ordenamiento y desarrollo concertado. Lo mismo ocurre a nivel distrital, excepto en las comunidades que sólo pueden elaborar hasta dos planes y un Estatuto Comunal. El vicio particular que tienen los planes regionales o locales es la orientación de su perspectiva hacia

adentro y no hacia fuera, una orientación hacia la autarquía estratégica. Como documento, es muy estatista, no recoge los intereses de los actores socioeconómicos de los diferentes ámbitos, que muchas veces no participan, lo que debilita los planes. La empresa privada tampoco participa activamente o busca otros canales a sus intereses, con lo que va dejando disminuidos a los planes de desarrollo concertado o territorial. Los planes de desarrollo concertado (PDC) eran asignados o asumidos por el Ministerio de Economía y Finanzas, que en la actualidad está gestionado por el CEPLAN.

Uno de los problemas apremiantes de la planificación actual es la necesidad de alcanzar a consolidar el producto (el plan), incluso suele ser participativa, se realiza como el fin de todo el proceso y no como un medio para la toma de decisiones. El plan adquiere el carácter de documento obligatorio más que un instrumento que contribuya a la correcta priorización de las acciones y la eficiente asignación de los recursos. El Ministerio de Economía y Finanzas como responsable del “Sistema Nacional del Presupuesto” prioriza la ejecución del gasto público correspondiente al funcionamiento y la inversión, y asigna el presupuesto a cada uno de los sectores. La inversión estaba planificada y gestionada por el “Sistema Nacional de Inversión Pública” (SNIP), se encargaba de la aprobación de los proyectos, pero fue suprimido por el gobierno de Kuczynski y en su lugar se creó “Invierte.pe”, que actualmente vendría a ser el ente rector en materia de inversión pública dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas. El sistema de planeamiento inició sus actividades el año 2007 a través del “Centro de Planeamiento Estratégico” (CEPLAN), pero no ha podido consolidarse como una instancia articuladora y motora del proceso de planificación estratégica. En el país continúan operando las planificaciones sectoriales y la mayoría de las iniciativas o metodologías empleadas por el Estado peruano fracasan porque no recogen los criterios adecuados a la realidad nacional. Otro problema que han presentado los procesos de planificación, es el escaso compromiso de los políticos en la formulación de los planes, porque no participan en los talleres y al momento de su aprobación, cuestionan el documento sin haber participado en su elaboración, generándose una ruptura entre los actores sociales debido a que el plan suele modificarse en el momento de su aprobación.

### **9.1.3.- Sobre la Gestión Ambiental**

El espacio de influencia más importante ha sido el escenario internacional, que ha intervenido directamente a través de la firma de acuerdos. En la trayectoria de la gestión

ambiental, destacan acontecimientos que han marcado hitos históricos. Del análisis normativo se desprende un proceso de incorporación de conceptos ambientales al país, destacando conceptos como el Ordenamiento Ambiental (OA), Ordenamiento Ambiental Territorial (OAT), Ordenamiento Territorial Ambiental (OTA), Gestión Ambiental (GA) y el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), conceptos ampliamente utilizados en normas y reglamentos, pero sin la definición adecuada, situación que conlleva a la confusión general.

La evolución del marco normativo ambiental en el Perú es profusa y de acuerdo al Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ), en el periodo comprendido entre los años 1992 y 2019, se produjeron 1.660 normas relacionadas con el tema ambiental. Para efectos de análisis y valoración, este lapso de tiempo se ha dividido en periodos y regímenes presidenciales contemporáneos. El primer periodo abarca desde 1920 hasta la década de 1990, año que el Perú ingresó a una nueva etapa después de una profunda crisis. En 1990 se produjo una reforma estructural con el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), que para este estudio corresponde al segundo periodo. Después de los escándalos de corrupción de Fujimori, el país ingresó a un tercer periodo de transición, encabezado por Valentín Paniagua, que en su corto gobierno aprobó una serie de normas relacionadas con el medioambiente y el OT. El cuarto periodo (2001-2006) corresponde al gobierno de Alejandro Toledo, y significó un gran avance en materia ambiental. El quinto periodo (2007-2011) estuvo a cargo de Alan García que se caracterizó por una serie de acciones cuestionables frente a las políticas ambientales y un retroceso en las políticas territoriales, generando conflictos sociales como el “Baguazo”. Este doloroso episodio se produjo el 5 de junio de 2009. Se conoce como Baguazo por la masacre de manifestantes por las fuerzas del orden, con un saldo de 33 muertos, entre ellos 23 nativos y 10 policías. El sexto periodo conocido como la “fallida gran transformación y la hoja de ruta” (2011-2016), encabezó el gobierno de Ollanta Humala, periodo en que se retrocedió aún más en las políticas ambientales, al promulgarse los paquetes económicos que suponían reactivar la economía. El último periodo es el actual (2016-2021), iniciado en la presidencia por Pedro Pablo Kuchinsky y continuado por el Vicepresidente Martín Vizcarra. Aún no se avizoran cambios importantes relacionados al ambiente.

#### **9.1.4.- Sobre el Ordenamiento Territorial**

Después de una rigurosa revisión del cuerpo normativo sobre el OT, se concluye que existe un gran número de normas jurídicas relacionados con este tema, pero no una ley propia. Expertos como, Ibérico y Vera (2014), Lizárraga (2014) y Alcántara (2011), señalan los efectos de la ausencia de una ley que regule el proceso, la ausencia de ella orienta a la especulación y hacia un futuro inconsistente e interesado. A la retórica de los principios de OT, no se puede cuestionar, porque reflejan las bondades del proceso, no obstante, después de dos décadas cabe exigir resultados, ya que los objetivos propuestos son la aspiración auténtica de sostenibilidad y desarrollo. Pero ¿Qué ha ocurrido? ¿Por qué no se ha arribado a ninguna acción concreta? Seguramente, no es fácil emitir una respuesta, el problema en la gestión territorial es muy complejo, por diversas razones tales como el empleo de los enfoques del OT que depende básicamente de los promotores. Por ejemplo, la propuesta de la OTCA estaba encauzada hacia la conservación del ambiente, mientras los enfoques europeos de la ordenación del territorio a un enfoque integral. El proceso sobre el OT abarca desde el Gobierno de Fujimori (1990-2000), como etapa inicial, y el presente periodo a cargo de Vizcarra (2016-2021). Cada uno de los regímenes reflejan diferentes características, los periodos gubernamentales más destacados fueron de Paniagua y Toledo, después de estos gobiernos se buscaron mecanismos burocráticos y legales para oponerse al proceso.

El proceso de aprobación de un plan de ordenamiento territorial (OT) actual en el Perú, puede parecer a una parábola bíblica. El estudio ha demostrado que existe una campaña mediática, legal y de lobby político para no aprobar los planes, porque persiste aún la creencia respecto a la obstaculización de las actividades extractivas. Para impedir el proceso se usan tres mecanismos: el primero se relaciona con el aparato burocrático que el Estado controla; el segundo con los burócratas y tecno burócratas que operan para intereses subalternos y se mueven entre los ámbitos público y privado como principales agentes de decisión en las políticas públicas (puerta giratoria); y el tercero con el hecho de jugar con el factor de tiempo trabajando el cansancio de los interesados. Para que esta sistemática oposición no se transforme en un escándalo, se promulgan dispositivos legales que no tienen el más mínimo interés en el proceso sino por el contrario, están colocados a demorar, estableciéndose etapas y fases infructuosas con el fin de enredar o simplemente confundir y mantener todo en *statu quo*. A esto se agrega que todos los procesos de estudio y permisos relacionados con el territorio están acompañados por la

corrupción que se ha institucionalizado en el aparato público.

En el Perú, el proceso de OT está en una situación compleja para su desarrollo, tiene dificultades en aspectos políticos, económicos, institucionales, conceptuales, metodológicos, normativos, sociales y tecnológicos, que no han sido superados hasta la fecha, todo lo contrario, el proceso ha quedado en el limbo debido al cambio del “Reglamento de Organización de Funciones del Ministerio del Ambiente”. La situación actual es aún más incierta, porque, revisando los planteamientos y propuestas relacionadas con el OT de los recientemente elegidos Gobernadores Regionales en las 25 jurisdicciones del país, se demuestra un desinterés por el tema. Los planes de gobierno de aquellas regiones que tienen sus instrumentos de ZEE, indican que la realidad es infecunda para los intereses de esta política, porque ningún candidato o actual autoridad los tiene considerados como prioridad, en algunos casos, ni siquiera fueron mencionados, lo que evidencia el escaso empoderamiento e institucionalización de los procesos de zonificación y ordenamiento. No toda la responsabilidad está en los actores políticos de las regiones, sino en el mismo Estado central que busca mecanismos para demorar, deslegitimar y cambiar las reglas del juego durante el proceso.

#### **9.1.5.- Sobre la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)**

El origen de la zonificación se remite a la FAO, siendo desarrollada en Brasil y transferida al Perú a través del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA). Este tratado respondía al interés geopolítico del Brasil en su objetivo por liderar la gestión de la Amazonía y decidió afianzar diplomáticamente para incluir a los países amazónicos limítrofes en sus propósitos. Aunque el Perú tuvo serios reparos a la iniciativa del gigante suramericano e inicialmente no fue aceptada, finalmente decidió firmar el TCA en 1978 y actualmente se trabaja en coordinación con esta organización en la gestión territorial amazónica a través de acuerdos de cooperación multilateral en las que estuvo incluida la metodología de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) como medio para la gestión ambiental y territorial en la Amazonía. Del análisis de los documentos e investigaciones en el ámbito brasileño, se desprende que la zonificación tampoco funcionó en forma adecuada en este país. Según referencias de Nitsch (2000 y 2001) y De Miranda (1992), la zonificación presenta serias deficiencias metodológicas para continuar con el POT. Los cuestionamientos se relacionan a la deficiente articulación con la planificación urbana, con las escalas de trabajo y otros enfoques, a pesar de los



años de estudio e investigación desarrollados en este país, no se ha podido establecer una política de OT sobre la base de la zonificación. Es importante tomar en cuenta esta información, considerando que la metodología se replica en el ámbito peruano casi de forma infalible, sin tomar en cuenta sus dificultades, insistiendo en la obligatoriedad del instrumento para lograr el POT. Si Brasil, que invierte en investigación y desarrollo metodológico, no ha logrado zonificar adecuadamente y avanzar en el POT, cómo se pretende realizar este proceso en un país de enorme diversidad geográfica, ecológica y cultural como el Perú y sin la participación de la academia. La formulación de la zonificación no es imposible, sin embargo, es importante considerar el costo que representa el proceso tal como está planteado, en particular durante la gestión, que es la fase más importante.

La zonificación o ‘zoning’, es un concepto antiguo largamente utilizado en la planificación urbana desde el siglo XIX, lo que contribuye a la confusión conceptual en el ámbito peruano, porque se utiliza indistintamente en procesos urbanos, forestales, ecológicos y también económicos. Esta indefinición no ayuda a entender los procesos de zonificación que se implementan en el país, la asunto deriva que tradicionalmente se han copiado conceptos y se han aplicado sin mayor crítica ni criterio en el contexto peruano. El marco normativo sobre la ZEE es incompresible, ambiguo y sobre todo, disperso. Su análisis se presenta por períodos, cada uno de ellos caracterizado por políticas de zonificación gestionadas por los gobiernos de turno.

#### **9.1.6.- Sobre las características de ZEE en trece regiones del país**

El proceso de ZEE presenta innumerable cantidad de dificultades, como sentenció un experto del ámbito brasileño que “La zonificación ya falló, antes incluso de existir” (De Miranda, 1992). En el seno de las instituciones sub-nacionales (gobiernos regionales y locales), el desconocimiento sobre el proceso fue un aspecto recurrente debido a los obstáculos que presentó. Algunos obstáculos son intrínsecos al carácter de las instituciones, como el desinterés de los funcionarios que gestionan el tema en las regiones, la escasa voluntad de realizar el proceso, recursos limitados, estrategias de comunicación deficientes, escasez de expertos en el tema, normas que no contribuyen, y un Estado central ineficiente e ineficaz para guiar el proceso.

De la revisión y valoración de los documentos de ZEE aprobados en trece regiones del Perú, se desglosa que la etapa de formulación ha sido definida como dinámico y flexible, pero el estudio evidencia todo lo contrario, porque fue rígido definida por parámetros confusos o simplemente inexistentes. Es un proceso ambiguo, una vez que está aprobado, no tiene ninguna capacidad de orientación sobre el uso del territorio ni del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. La posibilidad de constituirse como insumo para futuros planes y acciones sobre el territorio podría tener importancia, pero no tiene elementos conducentes a la toma de decisiones trascendentales en la gestión integral del territorio. Los objetivos de la zonificación en las regiones no se reflejan en el instrumento, lo que dificulta conocer su utilidad en el ámbito de la región donde se ha formulado. El carácter indicativo no contribuye a la institucionalización ni permite medir los impactos que se podrían lograr con la aplicación de los resultados de la ZEE. Los niveles de estudio constituyen el criterio más deficiente de este proceso, las escalas macro, meso y micro no han sido las más adecuadas para los análisis, es una estructuración de niveles, ilógica e inútil que sólo ha servido para demorar el proceso más que aporte al desarrollo del instrumento. Este problema podría haberse resuelto utilizándolas en función de la necesidad de cada región o nivel administrativo, que es donde precisamente ocurren los problemas y no imponiendo una escala completamente surrealista para los fines que perseguía la zonificación.

Los enfoques y conceptos teóricos en que se basó la zonificación son interesantes para el proceso, pero no se han reflejado en la praxis. Por ejemplo, los reglamentos frecuentemente se refieren a la integralidad, pero los resultados evidencian que la zonificación no es integral porque el medio urbano no se articula adecuadamente a este proceso, a pesar de ser el área o ámbito donde ocurren los mayores problemas que requieren intervención urgente. Otro enfoque señalado es la participación, no se ha cumplido porque en las regiones la participación ha sido diferente y en la mayoría de los casos ha presentado diferencia. En algunas regiones amazónicas y en Piura, se formularon los procesos a través de consultorías y la participación solamente sirvió para validar los resultados sin que hubiese espacios para la negociación entre los actores sobre el desarrollo de las regiones. Con respecto al enfoque de la descentralización, este proceso abrió los ojos del Estado central para que hicieran todo lo contrario y re centralizaran las competencias con respecto a la gestión del territorio. Prueba de ello es la modificación del Comité Consultivo Nacional de la ZEE, con el objetivo de controlar

las decisiones por el gobierno central para Ilo, se aseguro más de la mitad de los miembros. La debilidad más acuciante es la metodología empleada en este proceso, caracterizada por la atemporalidad de los reglamentos, con desfase de años entre uno y otro y su falta de claridad. La debilidad metodológica ha sido el tema insuperable del proceso y continúa siendo un problema que se alargan por las etapas y fsases, sin que se vislumbre una respuesta concreta del Estado.

Los criterios de evaluación en las Unidades Ecológicas Económicas (UEE) pueden ser mejorables, siempre en cuando se mejore el marco metodológico. En el planteamiento de las categorías empleadas para estos análisis, se observa que existen grandes diferencias entre las regiones, lo que genera dudas acerca de la validez de los datos. Es aceptable una cierta disparidad por la diferencia de los contextos geográficos o de otro indole, pero regiones limítrofes y con características similares tengan amplias diferencias, es llamativo. Por ejemplo, Tacna presenta 152 zonas, Piura sólo 105, y si comparamos con las regiones amazónicas las diferencias son abismales, por consiguiente, el problema radica en el empleo de los criterios para determinar las zonas, lo que demuestra la escasa claridad de la metodología empleada. Las categorías de uso califican, describen y hasta cuantifican las áreas que ocupa cada zona y las características de la misma, sin embargo, no todas las regiones recogieron la información de forma adecuada, como ocurrió en las regiones de Puno, Amazonas, San Martín, Madre de Dios y Piura, que no aportan información ni siquiera la más elemental.

Existe una relativa claridad en la definición de los roles y el papel de los órganos competentes en este proceso, el órgano decisor centralizado (MINAM) y los órganos operativos, integrada por los gobiernos subnacionales (regionales y locales) como órganos operativos. Esta característica contradice al principio descentralizador que se esperaba del proceso. El MINAM tiene una serie de responsabilidades, su función fue deficiente, como evidencian los informes de los gobiernos regionales y locales, no han tenido capacidad para conducir un proceso como el ordenamiento, que requirió de una decisión estratégica de alto nivel administrativo. La Comisión Ambiental Transectorial (CAT) se creó para concertar la política de gestión ambiental y territorial, pero ha convirtió en un instrumento de control estatal para decidir de acuerdo a los intereses de cada régimen gubernamental. El Comité Técnico Consultivo (CTC) ha jugado un papel

decisivo en la concertación de las políticas públicas del país y con todos los actores relacionados a la gestión del territorio. El carácter de los actores socioeconómicos y políticos significaba una vía para la negociación, pero al ver disminuido su control sobre las decisiones estratégicas también redujeron su participación, porque el Estado había modificado hasta tres veces la norma para controlar el número de integrantes y así perpetuar el centralismo. Actualmente la mayoría de los integrantes del CTC pertenecen al gobierno nacional con un 69% de total de integrantes, lo que contradice el carácter descentralizado del proceso. El CTC se creó como una instancia para mejorar el proceso a través de opiniones y recomendaciones que este dispondría, pero este papel quedó en la retórica y el proceso se vió envuelto en una atmosfera de ambigüedad y crisis permanente. La conformación de los comités regionales también sufrió una serie de vicios en la constitución del número de integrantes, como resultado fue la participación diferenciada en el siguiente orden: activa, pasiva o inexistente. En algunos casos participaron alcaldes provinciales, en otros distritales y en otros ninguno de los dos actores; como se corroboran en los instrumentos de ZEE regionales, donde la comisión técnica tampoco participó con regularidad y los actores también escaso interés en el proceso. Para el proceso de zonificación, ordenamiento y planificación la idea de generar este espacio era interesante, pero se ha desaprovechado. Al contrario, se ha cargado de responsabilidades ilógicas a los participantes y una serie de actividades, reuniones y talleres agotadores, para que, al final terminaran imponiendo las cuestiones técnicas más que los debates políticos y consensos encaminados hacia propuestas concretas.

En el Perú, el proceso de la formulación de la zonificación se ha sumido en un escenario atiborrado de obstáculos creados de forma hábil e ingeniosa al establecer una enorme cantidad de etapas para formular un documento de ZEE. En lugar de simplificarse, el proceso ha ido complejizándose al agregar fases que no se requerían, lo que obedecería a una intencionalidad de trabar el proceso para impedir la concreción del POT. La formulación de planes bianuales se estableció con el fin de facilitar el proceso, sin embargo, tampoco han funcionado adecuadamente, porque no recogían información realista y se basaban en supuestos y acciones que en la práctica no llegaron a concretarse. Uno de los factores más importantes para el éxito del proceso era la disponibilidad de la información, pero la mayoría de las regiones se encontraron con problemas de acceso a ella y este se convirtió en un factor determinante en sus

respectivos procesos. La exigua disponibilidad de la información pública, en particular de las instituciones especializadas, se debe a la inexistencia de plataformas que dispongan la información requerida como base de datos accesibles para diferentes fines de interés público y de investigación. Los mecanismos de acceso a la información siguen siendo burocráticos y hasta cierto punto están vetados, por tanto, las instituciones generadoras de la información no cuentan con los medios adecuados para difundir. La supervisión y el acompañamiento del proceso por parte del MINAM ha sido deficiente, porque el proceso requería de una institución fuerte con recursos humanos competentes y medios logísticos adecuados para atender la gran demanda de los gobiernos regionales y locales; el Ministerio se ha visto desbordado por el hecho de haber centralizado la aprobación de los procesos.

Los actuales instrumentos de ZEE son memorias que contienen la caracterización del territorio a partir de la determinación de sub modelos, descripción de zonas ecológicas económicas, conclusiones y recomendaciones, pero no son trascendentes. Todo este contenido sólo representa una caracterización del territorio del ámbito administrativo donde se ha realizado el instrumento. Es más, en algunos documentos las zonas, categorías y georreferencias empleadas son dudosas, porque se advierten plagios entre ellos. La máxima utilidad que pueden tener estos instrumentos es su utilidad como base de datos para futuros estudios y no tanto para los planes, programas, proyectos e inversiones con incidencia territorial ni para para mitigar el cambio climático, riesgos y la vulnerabilidad en los ámbitos. En los discursos políticos, en particular en los del MINAM, se mencionaba que la ZEE era un instrumento relevante para la reducción de los impactos del cambio climático, sin embargo, como el instrumento de zonificación no fue el resultado del consenso y la sinergia de las instituciones, no ha tenido un rol importante en este aspecto. Los instrumentos aprobados en algunas regiones, se caracterizan por tener una visión fragmentada del proceso y una denotada confusión entre el OT y la ZEE, desarrollado como conceptos indistintos en un mismo escenario. Los reglamentos tampoco han sido guías metodológicas fiables, al contrario, normas inflexibles sin orientación efectiva que indicaban acciones a realizar, pero no se centraron en cómo se debían hacer. A esto se suman las diversas acciones de obstaculización de parte del Estado central en el proceso de la ZEE, por cuestiones políticas, económicas y por el temor infundado de los empresarios, que han logrado paralizar los procesos en vías de aprobación. Como instrumento, la ZEE tampoco es de

gran utilidad pues nació muerto y continuó su recorrido sin dejar rastros visibles para la gestión del territorio, por mucho que se le hayan atribuido bondades. La realidad ha demostrado lo contrario, siendo un ejemplo concreto el otorgamiento de concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales sin tomar en cuenta los resultados de la zonificación y sin respetar la condición de los ocupantes como las comunidades campesinas e indígenas ni las características ecológicas de los territorios.

De la revisión de capas temáticas en las regiones de Amazonas y San Martín, se desprenden que los mapas de ZEE aprobados en las escalas de trabajo varían de una región a otra, cuando se han utilizado la misma escala (1:250 000) o nivel macro, los resultados entre las dos regiones son completamente diferentes, porque, no se han considerado los criterios elementales del proceso de zonificación. Destacan las regiones que no consideraron las leyendas de interpretación para la asignación de coberturas. Esto, ha generado que los mapas de ZEE en regiones limítrofes con estructuras geográficas, ambientales y escalas de trabajo iguales sean interpretados con diferentes tipos de cobertura. En consecuencia, no se pueda obtener un mapa de ZEE a nivel nacional. El problema que complejiza aún más este proceso, es la indeterminada existencia de límites territoriales o administrativos entre las regiones del Perú y ampliamente estudiada en esta tesis (Capítulo 3). Esta situación ha conducido a la superposición y vacíos cartográficos que imposibilitará la articulación a nivel nacional.

## **9.2.- Contraste con las Hipótesis Planteadas.**

En este acápite, en virtud de las conclusiones del proceso de investigación, comprobaremos las hipótesis que se plantearon al principio de este estudio con el fin de corroborarlas o descartarlas. Las hipótesis centrales de este trabajo estaban relacionadas con las políticas estatales del Perú en relación al territorio y al ambiente, las que tienen un carácter cada vez más confuso a pesar de los esfuerzos por mejorar. La legislación en materia territorial y ambiental, continúa orientándose hacia la permisividad frente al deterioro en la ocupación del territorio. La normativa relacionada con la gestión territorial no tiene carácter vinculante, excepto la ambiental, pero su capacidad de maniobra se reduce en desmedro del ente rector, el Ministerio del Ambiente. El país ha recibido influencias diversas en materia de gestión territorial y ambiental, que han servido como marco de referencia conceptual y se han utilizado y adecuados a la realidad y al contexto, en su mayoría ejecutados sin alguna reflexión lo que ha llevado a que

metodologías y técnicas se emplearan al pie de la letra y fracasaran en los resultados. Como las realidades son distintas, obviamente las políticas fracasaron. El país requiere de instrumentos elaborados a partir de una reflexión profunda y del resultado de la investigación en los aspectos que sean necesarios. A continuación, se verifican cada una de las cinco hipótesis planteadas al inicio del estudio.

### **9.2.1.- En Planificación.**

La primera hipótesis se fundamentaba en la influencia de los acuerdos multilaterales como intervinientes en la promulgación de directrices para la implementación de la planificación en el Estado peruano. Los acuerdos multilaterales como los de Punta del Este en Uruguay, marcaron un hito en la historia de la planificación peruana, proceso en el cual también participó activamente la CEPAL, siendo una de las instituciones con mayor influencia en la experiencia de planificación a escala latinoamericana. Las conclusiones confirman las hipótesis planteadas, instituciones como la CEPAL-ILPES, la CA e IIRSA, entre otras, han tenido un papel fundamental en la planificación, incorporándose principios y conceptos en la experiencia del Perú. Destacan los espacios de influencia como los Estados Unidos y Europa, con diferentes experiencias y prácticas en políticas de planificación sectorial y territorial. A pesar de los esfuerzos de la CEPAL-ILPES, en Latinoamérica no se produjo una especie de latinoamericanización del proceso, como sucedió en Europa medianamente con las políticas de OT. En Latinoamérica, a pesar de los problemas comunes, las acciones gubernamentales y sus resultados fueron diversos debido a la escasa institucionalización de la planificación en cada uno de los países. Las conclusiones evidencian que las dificultades en la implementación de las políticas de planificación obedecen al modelo o tipo de plan que adopta cada país, no menos importante es el contexto en que se plantean, así como los factores sociales y culturales. Un factor concluyente para la planificación es el modelo económico que adoptó el país en el escenario actual neoliberal que coloca a la planificación en una dificultad que no puede avanzar sin tomar en cuenta los procesos de la macroeconomía y los indicadores de crecimiento. Existen razonables dudas respecto al futuro del proceso de planificación, por un lado, hay una gran necesidad de contar con planes y por el otro, hay sectores reticentes, sobre todo actores que confían en la economía de mercado y que ven en la planificación un medio de control por parte del Estado.

### **9.2.2.- En Gestión Ambiental**

La segunda hipótesis conduce a la confirmación de que los antecedentes de la política de gestión ambiental fueron mecanismos de respuesta ante los acuerdos asumidos por el Perú en diferentes reuniones y cumbres que se desarrollaron. Se constata que los objetivos y recomendaciones emanados de la ECO-92 de Rio de Janeiro, se tradujo en normas, documentos, planes ambientales y que la terminología relacionada con el ambiente tomó fuerza en las directrices de gestión ambiental. El marco conceptual ha obedecido a diferentes instituciones, en consiguiente se emplearon estos conceptos en el cuerpo normativo nacional. Los efectos de las directrices extranjeras en las políticas nacionales y en la implementación del proceso, se han enfrentado con la burocracia estatal, que comúnmente asume políticas con escasa reflexión que al implementarse no funcionan adecuadamente, lo que se evidencia en los resultados con que se cuenta en la actualidad sobre el medio ambiente en el país.

### **9.2.3.- En Ordenamiento Territorial (OT)**

La tercera hipótesis planteaba sobre las características del proceso de implementación de la política de OT en el Perú, recibió una amplia influencia de conceptos surgidos en el escenario europeo. Las conclusiones confirman esta hipótesis, puesto que la política de OT ha adoptado dos vías de influencia, por un lado, el enfoque territorial europeo y por el otro, la zonificación implementada por la Organización del Tratado de Cooperación Amazónico (OTCA). En el marco conceptual ha sido más preponderante lo proveniente de Europa, teniendo a la carta del CEMAT como el referente más importante del proceso. Sin embargo, la adopción del marco conceptual y de la metodología europea y norteamericana no siempre se ha traducido en desarrollo, porque los resultados de los planes respondieron en función de las características de los factores sociales, económicos, políticos, técnicos, cognitivos e incluso culturales.

Las instituciones supranacionales tuvieron y aún un gran predominio, ejerciendo notable influencia en las políticas que impactan en el territorio a través de instrumentos que son referentes para el OT y que han sido utilizados como guía para la formulación de políticas, a pesar de su carácter meramente informativo. Los canales de transferencia de políticas, conceptos y metodologías transnacionales hacia las políticas de OT del Perú, se condujeron a través de convenios bilaterales y multilaterales importantes para el país y los medios académicos. El impacto de la planificación territorial en los territorios sub-



nacionales y las expectativas que tienen los gobiernos locales son tan grandes, que al no encontrar resultados optimos a corto plazo abandonaron las políticas territoriales.

#### **9.2.4.- En Zonificación Ecológica y Económica (ZEE).**

La cuarta hipótesis planteaba que los logros y deficiencias de la ZEE como base inicial del proceso de OT en el Perú, constituyen una herramienta potente pero incomprendida por las administraciones regionales y locales, al mismo tiempo, complejizada por el Estado central. Las conclusiones evidencian que el instrumento tiene una gran potencialidad para el análisis de un determinado territorio, pero su formulación, gestión y monitoreo es excesivamente costosa, consiguientemente, no es posible que los gobiernos locales puedan gestionar adecuadamente. Se ha confirmado que el concepto, la metodología y la técnica de la formulación de la ZEE es una influencia de la FAO mejorada e implementada por Brasil y transferida al Peru via Convenio de la OTCA, que obedeció al interés geopolítico del país amazónico (Brasil) que en la década de 1970 se empeño fundar esta organización y que está vigente hasta la actualidad. La ZEE como metodología, se acogió como un instrumento considerado de gran utilidad para los estudios en la Amazonía, pero fue imposible aplicar en otras zonas geográficas como el espacio andino, situación que ha llevado al desinterés de muchas administraciones regionales y en particular de los gobiernos locales. También se confirma que los impactos y resultados de la implementación de las políticas de zonificación no ofrecen grandes resultados.

#### **9.2.5.- En experiencias regionales en la formulación de instrumentos de ZEE**

La quinta hipótesis está relacionada con el análisis de los documentos de ZEE aprobados por el Ministerio del Ambiente en trece regiones del Perú en el marco del proceso de POT. Se ha podido corroborar que los instrumentos de zonificación no son aplicados por diversas causas, entre las que destacan la ambigüedad de los objetivos, carencias de mecanismos para la implementación, burocratización y la escasa institucionalización de esta política territorial en los gobiernos regionales y locales. Hay una gran distancia entre el discurso político de los promotores estatales y la realidad, entre la retórica y la praxis. De acuerdo a las conclusiones del estudio, los documentos son memorias que describen el territorio regional, pero no se traducen en ninguna determinación concreta sobre este, como sugerían los manuales para la elaboración de los documentos. Los documentos de análisis resultantes, traducidos en modelos y sub-

modelos poseen una enorme complejidad, pudiendo ser entendidos exclusivamente por expertos, por ende, son difíciles de gestionar por parte de la administración pública, que carece de técnicos y especialistas en el tema. Las normas y reglamentos están atiborrados de conceptos de diverso origen, pero los documentos elaborados para la gestión no recogen ni siquiera los conceptos normativos y los resultados obtenidos en los análisis son difíciles de interpretar para los decisores (políticos) de los gobiernos locales, estos esperaban instrumentos fáciles de comprender y manejar. La matriz de calificación de los territorios que se ha empleado, es un mecanismo que no aporta a la comprensión del proceso, simplemente sugiere lo que es recomendable, lo no recomendable y lo que presenta restricciones, los cuales no basta para gestionar adecuadamente un territorio complejo como los Andes. Se confirma la hipótesis de partida, que sugiere este proceso es un fracaso para el país por la ingente cantidad de dinero público invertido.

### **9.3.- Consideraciones Finales.**

Una realidad innegable es la dinámica de los conceptos que se utilizan en las políticas públicas (organización territorial, planificación, gestión ambiental, Ordenamiento Territorial y Zonificación Ecológica y Económica) y que experimentan cambios y avances en virtud de las discusiones académicas como de los procesos socioeconómicos y políticos. Como sugerencia general, es urgente la sistematización de los instrumentos del cuerpo normativo, la articulación de los mismos y la mejoría de las disposiciones institucionales puestas a simplificar el procedimiento burocrático que existe en el país. La creación de sistemas de gestión con información articulada a nivel horizontal y vertical, es muy necesaria para evitar duplicidades y para el fortalecimiento de un ente con capacidad de articular los procesos y decisiones estratégicas requeridas, que tenga capacidad articuladora y descentralizadora, para que las regiones participen activamente en la resolución de los problemas de sus territorios. La política de planificación del OT peruano debe adoptar nuevas formas, contenidos, indicadores y variables de acuerdo a las características de los territorios para que sean constituyentes y holísticos, multiescalares y multifuncionales. Los procesos de planificación, efectivamente dinámicos y flexibles, como sugieren los reglamentos de zonificación y OT, requieren de acciones conducentes a una gobernanza amplia y efectiva.

### **9.3.1.- Sobre la Planificación**

El surgimiento de la planificación en el Perú obedeció inicialmente a una serie de razones geopolíticas promovidas por Estados Unidos, luego el país ha asumido como instrumento de desarrollo. Como se ha observado en el recorrido de este trabajo, la política de planificación territorial en el Perú es compleja, de difícil implementación dadas sus características de sectorialidad, niveles de aplicación, competencias, centralismo y el empleo de mecanismos complejos en los procesos por parte del aparato jurídico-administrativo. Para superar la situación actual en el proceso de planificación y ordenamiento del territorio, se requiere de una decidida voluntad política y del compromiso de los poderes públicos, siendo necesario la trascendencia de los compromisos retóricos del Acuerdo Nacional a una concreción de las decisiones en consenso con todos los actores participantes en el proceso, es decir, con los gobiernos nacionales, regionales y locales.

A nivel nacional la actuación es dispersa, el OT se encuentra adscrito al MINAM y el planeamiento del desarrollo al CEPLAN y adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros. En los gobiernos regionales la dispersión es aún mayor, lo que obedece a la frágil institucionalidad que poseen las regiones en torno a la planificación del desarrollo: el OT está agregado a la Gerencia de Planificación y Presupuesto en Amazonas, San Martín, Cajamarca, Callao, Piura, Lambayeque y Huancavelica y a la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente en Cusco, Tacna, Ayacucho, Junín y Puno; y en las regiones de Piura y Huancavelica divide en ambas gerencias. La gestión de la planificación en el Perú se caracteriza por su ineficiencia y una actuación sectorial que, por lo general es prevalente en la formulación de planes y en la aplicación de los mismos.

La vinculación del proceso de OT ha sido una experiencia interesante pero intensamente asediada y calificada como restrictiva, haciéndose lo imposible por desacreditar el enfoque sin considerar las virtudes derivadas de su carácter transversal e integradora. El mecanismo para asegurar la transversalidad del proceso de OT es que, el CEPLAN se haga cargo de él y lo integre a los actuales procesos de planeamiento que promueve como institución. Esta sería la vía más conveniente, erigir un mecanismo estratégico horizontal a todos los sectores y articular coherentemente a los niveles administrativos que emiten decisiones con alto valor estratégico para el desarrollo del país.

El fracaso de la planificación en el Perú reside en que la mayoría de los instrumentos siempre fueron de carácter indicativo. En la práctica son instrumentos “para el olvido”, ninguna región aplicó adecuadamente a los planes de desarrollo, a pesar del resultado consensual de actores. Esta situación giró en torno al interés de los políticos de turno y en función de tendencias político-partidarias asociadas a particulares. La administración pública y los gobiernos subnacionales ignoraron las políticas sectoriales, que no se articulan a pesar de funcionar como sectores desconcentrados y en relación directa con el territorio donde operaban. Es necesario y urgente fortalecer el CEPLAR, con una estructura organizativa con autonomía, presupuesto, infraestructura de información de datos espaciales a nivel regional, con independencia en los procesos de planificación y OT frente a los regímenes de turno. Aunque existe una Gerencia de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial dentro de la estructura regional, esta no es operativa, básicamente se encarga de la programación de los presupuestos y no cumple con su labor de gestionar el acondicionamiento territorial. A nivel nacional, es necesario el fortalecimiento del ente rector, que no puede ser el MINAM. La mayoría de los planteamientos apuntan al CEPLAN como la entidad idónea ejecutor para el proceso de OT a nivel nacional, contribuyendo a los centros de planificación regional o CEPLAR, para lograr integrar y articular las actuaciones y planes de los gobiernos regionales y locales a nivel nacional. Se debe cambiar el esquema del pasado, repesando el planteamiento del CEPLAN y su gestión centralizada como indica Gallardo (2013:31), “la planificación centralizada ha alcanzado su ocaso por su imposibilidad para contemplar las particularidades de las regiones”. La planificación de este siglo tiene que realizarse desde el territorio, en forma descentralizada, con una participación ciudadana activa, desde abajo hacia arriba.

Gallardo, Galilea, Guimarães, Lira y otros, sostienen que la planificación actual no puede repetir los errores del pasado, pero parece que no se aprende de la lección histórica. En el siglo XXI la planificación debe trascender hacia otro paradigma y adecuarse a las dinámicas actuales, basando sus acciones en conceptos como sostenibilidad, equidad, cohesión social y gobernanza, planteándose desde el mismo territorio en forma participativa, estando enderezada a la prevención de riesgos naturales a largo plazo y colocando al ciudadano como el centro de las acciones de la gestión pública. Paralelamente, la modernización del Estado debe estar acorde a los cambios tecnológicos, pero también se deben preservar los servicios públicos y mantener los

principios de calidad, eficiencia y oportunidad, así como la lucha frontal contra la pobreza y la reducción de los niveles de dependencia con el fin de lograr un mejor grado de bienestar en el país, que asegure las necesidades básicas sin que se vean afectadas y presionadas por grandes inversiones externas. Que supere las dificultades a partir de un consenso amplio de actores sociales en el país y una movilización de los recursos internos en todo aspecto.

La planificación de las décadas comprendidas entre 1960 y 1990 fue tildada de burocrática, ineficaz y casi inservible para los complejos procesos de desarrollo. Entonces se apeló al pragmatismo y al acostumbrado centralismo para implantar una burocracia autoritaria como forma de resolución eficaz y eficiente en la gestión de los problemas públicos, denostando a la planificación como instrumento de gestión y desarrollo. Se pregonaba acerca de la participación ciudadana como mecanismo de buena gobernanza, los estudios evidencian que esta no es una práctica consolidada durante la toma de decisiones, sino un mecanismo para validar las decisiones tomadas por los técnicos y políticos. La tradición de la participación ciudadana está marcada por la autorización de un proceso de arriba hacia abajo, será recién cuando la tendencia se gire y el momento en que comience a generar empoderamiento. Retomando, lo de gobernanza, Farinós (2015) plantea como factor importante para un renovado entendimiento del desarrollo “(basado en las especificidades locales), donde importa menos la competitividad excluyente (de acuerdo con la teoría de juegos de suma cero) que la competitividad colaborativa (‘win-win’) y el principio de la equidad (equilibrio territorial)” (p.11).

Otras competencias para la planificación y gestión territorial a nivel local como parte de la estructura organizativa del aparato público, para que sus acciones tengan y continuidad en los planes y ayuden a mejorar la gestión ordenada. La modernización de los municipios es una vía que podría aportar rapidez en las acciones públicas, es urgente institucionalizar un área específica en el gobierno local, para la planificación territorial, que sea capaz de articular los planes locales con las acciones en los respectivos territorios. A nivel local provincial, el gobierno correspondiente tiene la posibilidad de instalar un área técnica para mejorar la gestión de la planificación territorial y el desarrollo, articulando a los gobiernos locales distritales que no tienen capacidad técnica para instalar una oficina local de planificación. El desarrollo económico es relevante en

el proceso del planeamiento y a nivel local debe ser transversal e integrado hacia un nivel con mayor responsabilidad y con presupuesto como la provincial. El fortalecimiento de los gobiernos locales pasa por la dotación de una adecuada legislación y marco organizativo que permita responder a los desafíos de la planificación y la gestión estratégica territorial y participativa. El fortalecimiento institucional debe apuntar a los municipios, porque son instancias de proximidad frente a otras instituciones que existen en este nivel administrativo, constituyendo que poseen una gran potencialidad para mejorar la gestión. En consiguiente, se requiere de una adecuación creativa del marco organizativo y de la gestión de las responsabilidades encaminadas al desarrollo, como también de estudios técnicos permanentes para lograr instrumentos capaces y efectivos. Al mismo tiempo, es importante la divulgación y educación en todas las etapas y fases del proceso, con documentos de planificación escritos en un lenguaje sencillo y apropiado.

Como el territorio es el espacio de las inversiones, se requiere de procesos participativos para la obtención de permisos sociales, los cuales suelen tener más carácter técnico y económico que el desarrollo social. La rapidez y la complejidad de la transformación económica y social que el país experimenta no tienen una respuesta en la misma dimensión por parte del Estado para resolver los problemas que demanda la sociedad. Esta etapa requiere de un estilo de gobierno que trascienda lo tradicional, se enfoque hacia una gestión pública inteligente y moderna, con descentralización de los sectores hacia las regiones y que no sea lo como ocurre en la actualidad (desconcentración de oficinas de enlace). La gestión pública actual requiere romper la ineficacia y la ineficiencia con dinámicas y contratos de carácter vinculante en todos los niveles de gobierno, para configurar un desarrollo en función de las prioridades y potencialidades en determinadas regiones del país. Una alternativa para reducir el sesgo ambientalista del que se acusa al proceso sería el fortalecimiento del SINAPLAN articulado con una adecuada normativa de los avances del POT, para generar un sistema más estratégico en el ámbito nacional, con capacidad de ser planteado en macro regiones, como el esquema de norte, centro y sur. A nivel regional se llevaría a través de las oficinas regionales de planificación y ordenamiento, al igual que en los gobiernos locales, integrados por provincias y distritos.

Un aspecto que no debe quedar desligado de un nuevo marco de planificación espacial, es el binomio “tierra y agua”, estos elementos siempre serán los aspectos estructurantes de las sociedades, cualquiera que fuese su característica. Se ha intentado unir esta práctica a través de la planificación de cuencas, pero no se ha profundizado, entonces, se da tratando como elementos separados por una distancia enorme y con una brecha discursiva también muy grande que no aporta al futuro de la planificación estratégica, los debates sobre la planificación giran en torno al cambio de paradigmas, rondando en lo viejo y buscando un nuevo. Los planificadores espaciales buscan nuevas formas de planificación integradora y las ideas sobre la evaluación de riesgos por las inundaciones por ejemplo, donde la gestión de la cuenca hidrográfica convoca a todos los actores y sectores comprometidos, la forma como se valora la cuenca y sus impactos sociales, indica que la gestión del agua cumple una planificación espacial, ¿mientras? los debates estériles recurren a las diferencias entre las perspectivas de las ingenierías y las ciencias sociales sobre la gestión de las cuencas hidrográficas. Al mismo tiempo, se deben uniformar los criterios técnicos, metodológicos, cartográficos y los conceptos sobre el uso territorio para articular los niveles administrativos en un lenguaje coherente y entendible, así como fortalecer las competencias regionales y locales para la gestión del territorio. Un primer aspecto a considerar es el proceso inequívoco de la descentralización, instituir procesos y no proyectos puntuales, cambiar el esquema de financiamiento con una asignación de presupuesto de pliego y no de proyecto, afianzar la búsqueda de mecanismos dinámicos de articulación horizontal y vertical en el ámbito de la administración pública, para que al mismo tiempo se haga efectiva la descentralización.

Si los planes territoriales no son obligatorios, entonces ¿como esperar resultados? Hasta hace una década, la contabilidad de los municipios no era revisable y no contaban con un profesional competente de la Contabilidad ni Tesorería, el alcalde llevaba la chequera y podía girar dinero cuando podía y como quería. Ha sido necesario institucionalizar el concurso de un funcionario con responsabilidad y capacidad para realizar una mejor gestión económica. Lo mismo tendrá que ocurrir con la planificación territorial, en consiguiente, es necesario fortalecer los gobiernos locales, que en su estructura incluya una plaza obligatoria para un profesional competente en materia ambiental y territorial. Sin embargo, históricamente podemos observar que en el Perú lo indicativo no sirve y lo obligatorio no se cumple adecuadamente, entonces ¿Cómo se

puede esperar algo diferente? Un aspecto fundamental en la planificación y gestión del territorio también es el catastro, el cual debería ser la primera preocupación nacional. En este tiempo se ha avanzado muy poco, y la mayoría de los municipios del Perú no poseen ni siquiera un mapa o sólo tienen mapas referenciales elaborados por el INEI en la década de los sesenta, que están completamente desactualizados. Un catastro es fundamental para el medio urbano, pero como se carece de estas herramientas, gestionar un territorio sin conocimiento previo no ayuda a la implementación de políticas territoriales, son descripciones que cambian rápidamente por la dinámica antrópica. A nivel educativo tampoco existen aportes al conocimiento geográfico, no existe ese conocimiento previo de la relación del hombre con el entorno, tomando a cuenta que la población en el Perú está cada vez más concentrada en los centros urbanos. Los estudios de diagnóstico territorial podrían constituir una importante fuente de información para la gestión pública, pero ocurre que estos estudios no son accesibles o no hay mecanismos para hacerlos accesibles al público. Entre los niveles regional y local no existe un elemento que articule las acciones de la gestión del territorio, tampoco hay intervención en las zonas urbanas y menos en los espacios rurales correspondientes a cuencas y montañas, para resolver es necesario superar estas deficiencias.

### **9.3.2.- Sobre el Ordenamiento Territorial (OT)**

Las propias experiencias europeas y latinoamericanas evidencian que las políticas de OT enfrentan enormes dificultades para constituirse como una práctica articulada y horizontal. El objetivo del POT está enmarcada en la integralidad, por consiguiente, articulación de las políticas que incidan en un determinado espacio territorial. No obstante, en el caso peruano el problema es precisamente la escasa integralidad que ofrece el proceso, porque tiene una fuerte dependencia de los sectores y esto complejiza su gestión en el proceso. Para superar esta esta dificultad se requiere coordinación y cooperación de los actores tanto a nivel horizontal como a nivel vertical. Se debe asumir que es imposible visibilizar los frutos de un proceso de planificación en un solo período de gobierno nacional, regional o local, porque propuestas de esta naturaleza requieren de plazos extendidos cuyos resultados dependen de muchos factores.

La gran paradoja que se presenta en la actualidad es que “el Perú es un país atrasado en cuanto a instrumentos legales para el ordenamiento territorial” (Chiarella y Yakabi, 2016:143). Como expresara Fernando Terán (1984), “la ordenación del territorio es una



actividad mucho más ética y política que científica y técnica”, por consiguiente, necesariamente requiere de la voluntad política y ética de las autoridades en la toma de decisiones para la elaboración, implementación, monitoreo y articulación de los instrumentos con las políticas desde lo local a lo nacional o viceversa, de forma dinámica. También es fundamental la ética de los funcionarios técnicos de todos los niveles de gobierno que participan en el proceso y que elaboran los instrumentos, porque de sus acciones éticas depende el éxito de los planes. Otro factor a considerar son los niveles de coordinación con todos los actores, sociales y decisores, que es fundamental en los planes porque son instrumentos pensados en la colectividad y no responden a intereses particulares. En el Perú esto constituye una aspiración, no una realidad y está marcado por la corrupción en todos los niveles de la administración pública. El monitoreo es un aspecto importante para el proceso de POT, porque permite evaluar los planes, los instrumentos y los impactos por la aplicación de los mismos. Pero existe un problema, en el Perú no se cuenta con un marco teórico y metodológico para la adecuada monitorización de la planificación y el ordenamiento, por consiguiente, es necesario generar estos marcos y también incorporar un sistema de indicadores efectivos y realistas para una evaluación permanente y dinámica como medio para mejorar y retroalimentar los procesos de planificación y OT.

En el actual proceso de aplicación de la política de OT no hay consensos entre el gobierno nacional y los sub-nacionales. Bervejillo (2005:2) sugiere que se debe “adoptar una acepción amplia de ordenamiento territorial, asimilando el concepto con “planificación territorial, regional y urbana”, definir el ordenamiento territorial como una política pública y una profesión, conducente a la construcción colectiva y la gestión integrada del territorio y establecer que su base académica es interdisciplinaria, por tanto no constituye como tal una disciplina con un cuerpo teórico independiente, sino un espacio de integración de conocimientos diversos, referidos a la forma, el desarrollo y la gobernanza del territorio”. Se manifiesta en forma recurrente que el proceso de POT es una política de Estado, pero es muy necesaria una ley específica de OT para que, no quede en las buenas intenciones, sino que exista una auténtica voluntad política con una actuación seria, coherente y en forma concertada, con roles y competencias definidos para cada uno de los actores a nivel horizontal y vertical. La actuación inmediata en el proceso de OT debe ser la simplificación de los procedimientos, derogando las normas inoperantes y reduciendo las etapas y fases burocráticas en las que se ha visto envuelto

el proceso. Fabo (1985:454) afirma que la “causa real no está en errores de planteamiento o de enfoque teórico, sino en que la Administración Pública –encargada en este caso de asumida la teoría llevarla a la práctica– no ha sabido o no ha querido tomar la iniciativa”. Es importante considerar que no existe un marco teórico, paradigma o conocimientos que puedan ser aplicados fácilmente a un determinado territorio o a diferentes escalas espaciales o administrativas. El otro problema que presentan las regiones es la escasa investigación, no existe un verdadero deseo de conocer el territorio y menos de transmitir los conocimientos a las unidades administrativas menores y a sus actores, lo que genera dificultades en la formulación de instrumentos de planificación que se alejan de la realidad y sus técnicas no son adecuadas para cada ámbito. Entonces, es necesaria el planteamiento de la multiescalaridad y multifuncionalidad para los ámbitos subnacionales y que trascienda sus límites y se orienten hacia un accionar y una gestión glocalizada.

En lo técnico, el POT se publicita como una política mágica que puede resolver todos los problemas y encaminar al país hacia la sostenibilidad, pero no se toma en cuenta las condiciones previas que deben tener los planes. Por sí mismos los instrumentos son sólo documentos y para que tengan efecto, es necesario hacerlos más amigables al usuario, reducir los tecnicismos, simplificar el procedimiento, adecuarlos a la rapidez de las dinámicas socioeconómicas para evitar su desfase con la realidad y dotando de mecanismos que respondan a estos desafíos. Según Gómez (2005:45), es necesario “arribar a definiciones practica y evitar las meras declaraciones retóricas” y actuar sobre el uso y la propiedad, valor de las áreas naturales o los espacios sin uso, aparentemente, “el uso del suelo como el principal objeto del OT casi deja sin sentido a los otros objetivos, sin embargo, hay que tomar en cuenta que todas las piezas del aparato territorial ensambladas de manera coherente, permitirán una definición consolidada del territorio”. Es necesario desarrollar una perspectiva integradora, holística e inclusiva que contribuya al proceso de OT en el Perú. Las competencias de los gobiernos regionales son limitadas como para proponer las directrices de una adecuada gestión del territorio, lo que genera conflicto. La debilidad más explícita es que las regiones no tienen la posibilidad de desarrollar instrumentos y políticas territoriales debido al proceso de recentralización del Estado nacional, lo que dificulta que los gobiernos subnacionales puedan actuar en la gestión de sus territorios. Tampoco existe una cultura de cooperación territorial entre las regiones, puesto que los planes o políticas diseñadas

por lo general se hacen hacia adentro y no hacia fuera. Existen esfuerzos de cooperación como las macro regiones del sur o del norte, que suelen acabar en la retórica y en los compromisos más que en actuaciones tangibles y encaminadas a superar obstáculos.

El OT no es un proceso institucionalizado en el Perú y no se puede hablar de sus características, a excepción del discurso político reflejado en los documentos oficiales y estudios no oficiales realizados por los organismos no gubernamentales. A pesar de la enorme importancia que tiene la planificación en la prevención y la capacidad de anticiparse a los acontecimientos de fenómenos naturales y la importancia que esta supone es aún una política residual, de escaso interés para los políticos porque no se pueden percibir sus resultados a corto plazo. Es una práctica compleja que afecta los intereses y que demanda un largo tiempo de maduración y trabajo permanente que trasciende los períodos gubernamentales de gestión nacional, regional o local, a pesar de ello, es necesario emprenderlo.

Un modelo para el proceso de POT podría ser la promulgación de una ley común para el país que establezca las pautas generales y los mecanismos administrativos. El gestor nacional debe ser una institución con capacidad de decisión de alto valor estratégico, que pueda integrar a los sectores que tienen actuación sobre el territorio y buscar una cultura del territorio basada en la participación ciudadana y la gobernanza como mecanismo de empoderamiento, colaboración, transparencia, concertación y en una atmósfera de corresponsabilidad en los procesos. Para su adecuado funcionamiento, es importante la dotación de mecanismos de legislación claros y no contradictorios, como ocurre en la actualidad, asimismo de financiamiento propio para evitar la sujeción a las voluntades presupuestarias de los sectores involucrados.

El proceso de OT debe ser institucionalizado por un ente multisectorial, esquema en el que no podría ser el actual MINAM. El futuro del OT está en la articulación con otras formas de gestión territorial, considerando los escenarios complejos y dinámicos que afectan el ámbito urbano-rural y que se incorporen a las políticas públicas. Debe ser integral, prospectivo y articulador de todas las formas de gestión territorial como factores complementarios, en la línea del enfoque territorial que incida en el uso y ocupación tanto del territorio como de los recursos naturales. El ordenamiento está articulado con el desarrollo, por lo que es un instrumento fundamental en la gestión,

siendo mayor desafío la superación de la crisis actual que lo ubica en el limbo del terreno normativo e institucional. La experiencia acumulada hasta la fecha en este aspecto corrobora la reticencia hacia la descentralización y lo cual debe cambiar. Otro factor es la desarticulación, debiendo mejorar el acompañamiento institucional en el proceso de la formulación. Está claro que la actual normativa no puede seguir siendo un requisito y conociendo los resultados existentes hasta ahora, se deduce que no es posible continuar por esta vía. Se debe romper el esquema de la ZEE como instrumento previo, modificándolo creativamente para convertirlo en un proceso de contenido más simple. En ninguna parte del mundo existe esta forma de enfrentar un proceso de ZEE, como un proceso a prueba, con múltiples etapas y fases de aprobación, implicando tiempo y recursos que no pueden afrontar los gobiernos locales.

El OT es una experiencia nueva y no se conocen sus resultados. En Europa, donde nació, la experiencia es diversa y en cada país se aborda desde diferentes perspectivas en función de sus economías y las políticas estatales. En el ámbito latinoamericano no existen experiencias similares desde donde poder comparar, la mayoría se encuentra en proceso de formulación al igual que en el Perú, donde existe la posibilidad de mejorar la metodología haciéndola más acotadas a la realidad del país. El OT y el desarrollo son cuestiones conjuntas y articuladas cada una con sus propios objetivos específicos, aunque ambas tienen la visión estratégica y el carácter integral y global como objetivo final del proceso, así como mejorar la calidad de vida de la población. La integralidad de la planificación radica en la articulación de los niveles y esfuerzos para evitar duplicidades, como también en el empleo adecuado de los recursos disponibles.

Las tareas más urgentes son definir el marco teórico, mejorar la metodología, establecer una articulación entre las políticas de gestión territorial, establecer mecanismos de accesibilidad a la información, crear observatorios del territorio para el seguimiento y monitoreo de las políticas de gestión territorial, así como la creación de una plataforma que disponga de información técnica permanente y contenga un repositorio de planes, leyes, políticas, proyectos, mapas, estadísticas, etc., así como todos los insumos para la gestión del territorio. La cooperación entre las regiones debe darse en forma horizontal, pero también debe existir una cooperación en forma vertical con los sectores, en la gestión de riesgos y en todos los otros aspectos específicos y urgentes que sean necesarios, siempre con la colaboración entre instituciones regionales. La trascendencia

de los aspectos complementarios como la gestión de cuencas hidrográficas, el sistema de ciudades, los corredores económicos y las zonas ecológicas, debe orientarse hacia el criterio principal del ordenamiento, así como a la cuestión urbana. Es necesario reducir las duplicidades que se producen en la gestión del territorio como las observadas en el PAT, el OT y los planes urbanos y ambientales ente otros, de otra manera sus alcances se verán acotados. Se debe conformar una comisión técnica para la construcción de una política de OT que evalúe la vigencia y la validez del proceso, siendo aplicables a los diferentes instrumentos de planificación tales como la demarcación y el ordenamiento, así como la forma de articularlos entre los diferentes niveles de gobierno. Simultáneamente, el proceso del POT debe medir los avances a través de indicadores útiles, no cuestiones burocráticas como ha mostrado MINAM, sino que deben estar relacionados con la aplicación de los instrumentos.

### **9.3.3.- Sobre la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)**

Se ha constatado en el proceso de la aprobación de las ZEE, la escala mayor, es decir el nivel nacional, impone mecanismos hacia los gobiernos subnacionales; cuando las regiones están facultadas para desarrollar ciertas competencias como sus propias iniciativas, Lima se erige como la única autorizada para proseguir o no con el proceso. Para continuar con la ZEE se requiere una transformación metodológica que incluya el concurso de expertos, de la academia y también de los actores políticos, aunque es difícil encontrar respuesta en esta fórmula, porque la academia no participa, los políticos no se interesan y los expertos no tienen espacio para influir en el proceso.

La zonificación es proceso muy costoso, de difícil elaboración y de la misma complejidad en la gestión, por lo que es difícil que un gobierno local pueda realizarla. Sin embargo, se puede fortalecer un área de planificación que pueda gestionar la zonificación y el ordenamiento y que los articule a los planes existentes. A nivel local es importante el fortalecimiento de los espacios de diálogo y la estandarización de la información para el proceso de ordenamiento tanto a nivel horizontal como vertical, bajo lenguaje común. Los documentos ya aprobados pueden continuar, pero no deben ser obligatorios sino opcionales, debiendo escogerse otras formas de estudios más específicos y por orden de prioridad. Los estudios de ZEE existentes deben ser aprovechados al máximo posible en la gestión del territorio, los riesgos y la adaptación o mitigación del cambio climático. No deberían seguir formulándose nuevos ZEE bajo

el actual sistema normativo, porque su carácter indicativo no los hace fiables, pero si muy costosos y complejos para su gestión. Tal como está planteada, la zonificación no considera importante la zona urbana, puesto que en la mayoría de los estudios se han planteado zonas urbano-industriales y zonas de expansión urbana, lo cual no es suficiente en áreas donde se concentra una gran cantidad de población. Tampoco aporta a la comprensión de las relaciones urbano-rurales que, en la práctica, tienen una marcada dependencia mutua en el aspecto económico, social y ambiental. Para un proceso de OT el enfoque es fundamental, o planteado de otra forma, sería necesario articularlo con la planificación urbana. Para mejorar su credibilidad, se debe recomendar a los sectores sensibles con respecto a la aprobación de documentos de ZEE, que estos no tienen carácter restrictivo para las actividades extractivas, el proceso debería permitir las en forma consensuada reduciendo incluso los conflictos socio-ambientales. Para los futuros proyectos de planificación, ordenamiento o zonificación, al momento de aplicar las teorías y metodologías de gestión territorial se debe tomar en cuenta la complejidad del territorio peruano y su diversidad, no se puede pretender abordarlos de la misma forma en todos los escenarios, porque requiere la capacidad creativa para adecuarlos a cada realidad. La zonificación es el claro ejemplo de esta debilidad puesto que no es posible lograr zonas homogéneas en los Andes, debido a su enorme heterogeneidad territorial, natural y socioeconómica. La zonificación ya nació con limitaciones en el territorio amazónico y en los Andes, simplemente no tiene relevancia técnica.

#### **9.3.4.- Sobre los Instrumentos de Zonificación**

En el discurso político y técnico se ha pregonado que la ZEE permitía conocer las potencialidades y limitaciones del territorio, pero en el caso del Perú, así como están planteadas, no cumplen esta función. Con los actuales instrumentos no se pueden lograr casi nada debido al pésimo análisis y a las escalas inadecuadas que se han utilizado en su formulación. Si fuera esta la virtud de una ZEE, se habrían evitado una serie de desgracias como el caso de Mirave, en la región de Tacna que cuenta con una ZEE aprobada a escala meso, el documento no indica absolutamente ninguna especificación de las debilidades y riesgos para la zona; por lo tanto, es poco realista sugerir que este instrumento pueda ser una vía para gestionar mejor el territorio. Los expertos coincidirán que las actuales ZEE no son instrumentos que generen información, ni tampoco es un plan como se dijo al principio de este proceso y menos aún son necesarias para la realización de un POT, como exige el MINAM.

Tal como se ha planteado hasta hoy, la ZEE no es viable y sirve muy poco, por lo menos en los Andes, ni siquiera para los más elementales que es la prevención de riesgos inminentes. Si se quiere proseguir con ella, o bien se cambian las normas y las prioridades de la ZEE o simplemente no se continua, porque representa un enorme despilfarro de dinero público. El proceso venidero debe partir por el esclarecimiento del engorroso marco normativo y la superposición de la regulación sobre el uso del suelo, definiendo las competencias, alcances y acciones del instrumento. En este campo, la articulación juega un papel importante al territorial tanto de forma horizontal como vertical, con documentos, guías y ejemplos de buenas prácticas al alcance y comprensión de todos los actores sociales. Las características más comunes en la administración estatal son la dispersión, la sectorialización y la duplicidad de acciones relacionadas a la gestión del territorio, lo cual generan una pérdida de recursos económicos en acciones inútiles, también de un desaprovechamiento de recursos humanos y tiempo en talleres, seminarios y otras actividades infructuosas. Esta más que demostrado que el Estado peruano carece de institucionalidad en la planificación y que los políticos no tienen una decisión firme en el asunto, más bien hay un ánimo permanente de obstruir el proceso como se ha hecho con los proyectos de ley presentados, que se han archivado sin algún debate. Actualmente, teniendo una ZEE las decisiones técnicas no se pueden validar a través de la participación ciudadana, porque la ZEE es un documento complejo que requiere de conocimientos previos en SIG y otros aspectos. Esta participación de la ciudadanía sería una forma de validar, pero no es un auténtico medio de toma de decisiones que sea útil para el futuro del proceso, todo se centra en el uso del territorio en forma adecuada y sostenible, pero ¿Qué asegura que esto ocurra cuando el documento sólo es de carácter indicativo?

El Estado peruano cree que teniendo una serie de instrumentos de zonificación (ZEE) es posible realizar planes de mitigación, lo cual es completamente falso y como están elaborados en el Perú, no sirven ni siquiera para este objetivo y no se pueden prevenir los desastres naturales, aunque estuvieran articulados con la planificación. Es necesario replantear estos aspectos y realizar procesos de revisión de los documentos de zonificación de forma coordinada, con una decisión política de todos los actores involucrados. En cuanto a las sinergias entre las instituciones, se observa una ausencia, ya que estas no están coordinadas y tampoco existe una entidad que articule la información y las decisiones, con el objeto de prevenir los riesgos, que lamentablemente

son padecidos por la población más vulnerable del país.

#### **9.4.- Futuras Líneas de Investigación.**

A pesar de la diversidad de temas que se han desarrollado en esta tesis, aún quedan aspectos inexplorados que podrían constituir futuras líneas de investigación.

En relación a la Planificación es necesario estudiar la producción de planes a nivel sectorial y administrativo, sus mecanismos de articulación y su efectividad en los ámbitos de la administración pública. Como también, se requiere estudiar los impactos de los planes de desarrollo concertado (PDC) en los diferentes niveles de gobierno.

En Gestión Ambiental se requiere estudiar el impacto de los sistemas de Gestión Ambiental, a partir de las actuaciones del Ministerio del Ambiente. Profundizar el estudio de la relación de Gestión ambiental y el desarrollo sostenible en el ámbito peruano. En Ordenamiento Territorial es muy urgente profundizar estudios sobre los conceptos y las metodologías aplicados en el país y estudiar la relación del turismo y el ordenamiento territorial en un contexto de impacto de esta actividad en el Perú. En virtud de los resultados de la zonificación en las regiones, utilizando el ARC-GIS, estudiar la información producida en los sub-modelos y propuestas de zonificación (ZEE) para establecer si los mapas e información producida, efectivamente responden a la realidad o al espacio geográfico al que se refieren.



## Referencias bibliográficas

### Bibliografía General

Ab´Saber, A. (1989). Zoneamento e econômico ecológico da Amazônia Questões de escala e método. *Estudos Avançados*, 3(5), 4–20.

Achselrad, H. (2000). Zoneamento ecológico-econômico – entre ordem visual e mercado-mundo. *Anais do XII Encontro Nacional Da Abep*. Caxambu, Brasil.

Acuña, P. (2005). *La zonificación y el uso del suelo*. Recuperado de <http://www.urbanoperu.com/print/15>

Aduviri, W. (2018). *Plan de Gobierno del movimiento de integración por el Desarrollo Regional, elegido para el Gobierno Regional de Puno - periodo 2019-2022*. Puno: Jurado Nacional de Elecciones.

Aguilar de Souza, J. (2008). *O programa de zoneamento-ecológico-econômico para a Amazônia legal e a sustentabilidade: aspirações e realidades (Universidade de Brasília Centro)*. Recuperado de <http://repositorio.bce.unb.br/handle/10482/4968>

Aguirre, G. (2005). La Valoración de los Riesgos en la Ordenación del Territorio: Metodología Práctica. *Boletín de La Asociación de Geógrafos españoles*, (40), 393–406.

Alarco, G. (2014). Los Actores como factor clave en los procesos de ordenamiento territorial en la provincia de Tocache – San Martín. In *Boletín de la Sociedad Geográfica de Lima* (Vol. 127, p. 252). Lima - Perú, Perú: Soc. Geográfica de Lima.

Alarco, G. (20 de junio de 2016). Perú: ¿país sin rumbo económico? *Gestión*. Recuperado de <https://gestion.pe/blog/heredias-economicas/2016/06/peru-pais-sin-rumbo-economico-2.htm>

Alcántara, G. (2011). *Balance de las experiencias de ordenamiento territorial y zonificación y económica Cajamarca*. [Diapositivas de PowerPoint]. Recuperado de [http://www.fedepaz.org/adjuntos/Balance\\_Exp\\_ZEE\\_Lima.pdf](http://www.fedepaz.org/adjuntos/Balance_Exp_ZEE_Lima.pdf)

Alcántara, G. (2014). Servicios ecosistémicos en el departamento de Cajamarca. *Espacio y Desarrollo*, (26), 75–97.

Alfaro, J. (2006). *Plan de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Lima, Perú: Instituto de Investigación y Capacitación Municipal.

Alonso, I. (2019). Ordenamiento Territorial. <https://doi.org/10.37704/0033-2909.I26.1.78>

Altschuler, B. (2013). Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos. *Theomai*, (27-28), 64–79.

Alvarado, J., Rabanal, H. y Meléndez, R. (2010). *Evaluar y Caracterizar el Clima para la micro zonificación ecológica y económica de la cuenca alta y media del río Sisa*. Soluciones prácticas, recuperado de <https://solucionespracticas.org.pe> › Descargar

AMPA. (2011). *Procesos Participativos para Proyectos de Ordenamiento Territorial, Conservación de Bosques y REDD Plus*. Moyobamba, Perú. Editorial K. P. Vela.

Andina. (3 de mayo de 2018). Con Geoservidor Minam monitorea situación de recursos naturales del Perú. *Agencia Peruana de Noticias*. Recuperado: <https://andina.pe/agencia/noticia-con-geoservidor-minam-monitorea-situacion-recursos-naturales-del-peru-721104.aspx>

Andrade, R. de C. G. (2012). Urbanismo y planificación: Áreas Verdes Urbanas. *Summa Humanitatis*, 6(1), 1–49.

Arana, V., Reyes, E., Paucar, F., Knudsen, P., y Chueca, A. (2011). *Informe: Pérdidas económicas por ausencia de planificación urbana en el Perú octubre 2011*. Lima, Peru: sociedad de urbanistas del Perú. Recuperado en <http://www.urbanistasperu.org/inicio/pdf/InformePE.pdf>

Arce, R. (2013). *Ordenamiento Territorial y Cambio Climático Metodología para incorporar Cambio Climático y Gestión del Riesgo de Desastres en procesos de OT*. Lima, Perú: GIZ GmbH–Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

Arnao, R. (2010). *Contribución a la descentralización desde las municipalidades - diagnóstico y propuestas para el caso peruano*. Recuperado de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2010a/640/index.htm>.

Arenas, F. (1991). La gestión ambiental y el ordenamiento del territorio. *Revista de Norte Grande*, (54), 51–54.

Arenas, F. (2003). ¿El Ordenamiento Sustentable del Territorio Regional? Los Gobiernos Regionales entre la Necesidad y la Realidad. *Revista de Geografía Norte Grande*, (30), 45–54.

Arias, R. (2013). *Sistema de gestión de recursos culturales y naturales santuario Bosque de Pomac, Lambayeque, Perú* (Memoria de Tesis de Master en Diseño, Gestión y Dirección de Proyectos. Universidad de Piura, Facultad de Ingeniería, Piura, Perú). Recuperado de [https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/1856/MAS\\_PRO\\_001.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/1856/MAS_PRO_001.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Aristizábal, E., y Hermelin, M. (2011). Propuesta de zonificación del suelo para la gestión del riesgo enfocada al ordenamiento territorial. *Revista Gestión y Ambiente*, 14(2), 7–16.

Armijo, M. (2009). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. ILPES/CEPAL. Recuperado de

[http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/manual\\_planificacion\\_estragica.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/manual_planificacion_estragica.pdf)

Arrunátegui, V. (12 de mayo de 2018). Ponen en marcha proyecto para el ordenamiento y uso de las pesquerías en Perú y Ecuador. *La República*. Recuperado de <https://larepublica.pe/sociedad/1241605-ponen-marcha-proyecto-ordenamiento-pesquerias-peru-Ecuador>

Asencio, F., y Bruer, V. (2010). Ordenamiento Territorial de la Región Andino-Amazónica. In Cooperación Alemana al Desarrollo, *Seminario-Taller Internacional de la Región Andino-Amazónica*. Iquitos-Perú: GTZ (Ed.)

Aspillaga, I. (2006). *Ordenación del territorio y la industria extractiva minera en el Perú*. Rio de Janeiro, Brasil. (primera ed., Martínez, Ed.).

Azpur, J. (2005). *Descentralización y regionalización en el Perú*. Lima, Perú: Grupo de Propuesta Ciudadana.

Azpur, J. (2011). *Análisis de la legislación sobre planificación territorial en el Perú*. Lima, Perú: Cuaderno Descentralista N° 27; Grupo de Propuesta Ciudadana.

Bacacorso, G. (1993). La regionalización del Perú- de la Constitución de 1979 a la de 1993. *Ius Et Veritas*, (3), 149–156.

Ballón, E., Campana, A., y Glave, M. (2015). Ordenamiento territorial: entre el entrapamiento normativo y la reterritorialización del capital. En G. Mendoza, Ivan; Alarco (Eds.), *Perú hoy: hacia el otro desarrollo* (Primera ed., pp. 153–176). Lima - Perú: DESCO.

Bandeira, P., Sumpsi, J. M., y Falconi, C. (2010). Evaluating land administration systems : A comparative method with an application to Peru and Honduras. *Land Use Policy*, 27(2), 351–363.

Barros, J., Santos, M. do C., y Pinheiro, R. (2011). De la zonificación ecológica-económica al ordenamiento territorial: desafíos y perspectivas de gestión territorial participativa en la Amazonía brasileña. *Ordenamiento Territorial y Participación Social: Problemas y Posibilidades*. En Aguilar, M; Delgado, E; Vazques, V y Reyes, O: (Eds.), Mexico: INECC-SEMANAT

Bartra, V. (2002). *La Protección del Medio Ambiente y los Recursos Naturales En La Nueva Constitución Del Perú*. Recuperado de [http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/publicaciones/geologia/v05\\_n10/protec\\_medio.htm](http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/publicaciones/geologia/v05_n10/protec_medio.htm)

Bayona-Molano, P. (2016). CAR y comunidades indígenas en el ordenamiento ambiental territorial. Análisis y propuestas en la determinación de competencias para el Post Acuerdo. *Bitácora Urbano Territorial*, 26(2), 121.

Bazo, A. (2019). *Qué falta para evitar los desastres por las lluvias y los huaicos en Perú*. Recuperado de <https://rpp.pe/politica/gobierno/analisis-que-falta-para-evitar-los-desastres-por-las-lluvias-y-los-huaicos-en-peru-noticia-1180481> 12-03-2019

BBC. (14 de diciembre de 2015). COP21: las voces críticas al acuerdo sobre el cambio climático de París. *BBC Mundo*. Recuperado de [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151214\\_critica\\_acuerdo\\_cambio\\_climatic\\_o\\_gtg](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151214_critica_acuerdo_cambio_climatic_o_gtg)

Bebbington, A., y Bury, J. (2010). Minería, instituciones y sostenibilidad desencuentros y desafíos. *Anthropologica*, (28), 53–84.

Belaunde, G. (21 de junio de 2016). Ordenamiento Territorial y Ambiente: ¿Deben Estar Juntos? Un Enfoque de Gestión de Riesgos. *Gestión*. Recuperado de <https://gestion.pe/blog/riesgosfinancieros/2016/06/ordenamiento-territorial-y-ambiente-deben-estar-juntos-un-enfoque-de-gestion-de-riesgos.html>

Bemex, N. (1992). Raíces, Espacios. *Espacio y Desarrollo*, (4).

Benabent, M. (2002). La ordenación del territorio: una nueva función pública y viejos problemas. *Urban*, (7), 52–70.

Benabent, M. (2005). Una visión panorámica de la ordenación del territorio en España. *Complessita e Sostenibilità*, (6), 1–16.

Benabent, M. (2012). Treinta años de ordenación del territorio en el Estado de las autonomías. En M. Castañer (Ed.), *El Planejament territorial a Catalunya a inici del segle XXI* (pp. 140–165). Barcelona, España: Societat catalana d'Ordenación del Territori.

Benavente, J. (2018). *Plan de Gobierno de Partido Político Acción Popular, elegido para el gobierno regional de Cusco - periodo 2019-2022*. Cusco, Perú: Jurado Nacional de Elecciones.

Beraún, J. (2014). *Estado situacional de la Zonificación Ecológica y Económica. Gobiernos regionales: tumbes, Piura, Lambayeque y La libertad*. Lima, Perú: Progobernabilidad.

Beraún, J., y Beraún, A. (2009). Sociedades territorializadas: desterritorialización y reterritorialización en Lima Metropolitana. *Ensayos en Ciencias Sociales*, (3), 109–142.

Bermejo, R. (1962). *La planificación de la salud en el Perú*. Recuperado de <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cien/planificacion.pdf?ua=1>

Bernaola, D. (2015). *Gobernanza en los procesos de ordenamiento territorial en la Amazonía peruana. Las experiencias de San Martín y Loreto*. Lima, Perú: Ed. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales.

Berroterán, J. (2001). Enfoque Metodológico de Ordenamiento Ecológico. *En Memorias del Simposio “El ordenamiento ecológico en la gestión y manejo de recursos naturales de cara al Siglo XX*, México: Edición electrónica, INE-Semarnat.

Bersch, A. (2015). The transformation of publicacion - a new spatial planning paradigm in Peru? *Espacio y Desarrollo*, (27), 103–118.

Bervejillo, F. (2005). Algunas definiciones para la formación en Ordenamiento Territorial. VI *Encuentro de Postgrados Iberoamericanos Sobre Desarrollo y Políticas Territoriales: “Construyendo Espacios Para La Colaboración Regional*, Toluca, México.

Bielza de Ory, V. (2002). Experiencias y replanteamientos de la ordenación del territorio en Europa: retos en relación con la ciudad. *Geographicalia*, (41), 37–57.

Bielza de Ory, V. (2003a). La Ordenación del Territorio en la España de las Autonomías dentro de la Union europea. *GeoINova*, (7), 39–57.

Bielza de Ory, V. (2003b). Sistema de ciudades y territorio en la Unión Europea. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (22), 407–431.

Bielza de Ory, V. (2012a). Organización y ordenamiento del territorio. Desarrollo y sostenibilidad. *Revista Geográfica*, (152), 83–103.

Bielza de Ory, V., y Bohl, R. (2008). *Cambios en el turismo del circuito sur peruano en relación con el ordenamiento territorial: propuestas*. X Coloquio Internacional de Geocritica, 1689–1699.

Bielza de Ory, V., y Bohl, R. (2012). Ordenación territorial y turismo en Latinoamérica: el caso peruano. *Revista Geográfica*, (151), 63–81.

Bogarín, P. (2018). *Plan de gobierno del partido político Acción Regional, elegido para el Gobierno regional de San Martín - periodo 2019-2022*. Moyobamba, Perú: Jurado Nacional de Elecciones.

Boisier, S. (1999). *Teorías y Metáforas sobre Desarrollo Territorial*. (United Nations, Ed.). Recuperado de <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/2189>

Boisier, S. (2006). América Latina en un medio siglo (1950/2000): el desarrollo, ¿dónde estuvo? *Investigaciones Geográficas*, (9), 145–167.

Boisier, S. (2007). *Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad* (Memoria de tesis de Doctorado, Universidad de Alcalá, España). Recuperado de <https://ebuah.uah.es/dspace/handle/10017/2113>.

Boisier, S. (2014). Origen, evolución y situación actual de las políticas territoriales en América latina en los siglos XX y XXI. *Planificación, prospectiva y gestión pública: Reflexiones para la agenda de desarrollo* (p. 22). Unilibrary.

Boisier, S., Hilhorst, J., Riffka, S., y Uribe-Echeverría, F. (1981). *Experiencias de Planificación regional en América Latina- Una teoría en busca de una práctica*. Santiago de Chile: (Naciones Unidas, Ed.)

Borbély, A. (2014). El lugar y el papel de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) en la geopolítica brasileña y sudamericana. *Belvedere Meridionale*, (2), 57–69.

Bosque, J., y García, R. (2000). El uso de los sistemas de Información Geográfica en la planificación territorial. *Anales de Geografía de La Universidad Complutense*, (20), 49–67.

Bozzano, H. (2014). Ordenamiento del Territorio e Inteligencia Territorial. Un enfoque aplicado a casos en La Plata (Argentina) y Minas (Uruguay). *Polígonos. Revista de Geografía*, (26), 181–222.

Brack, A. (2003). *Biodiversidad y Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <http://www.infobosques.com/descargas/biblioteca/368.pdf>.

Buendía, P. (9 de abril de 2017). Fortaleceremos la gestión pública para que sea eficiente y moderna. *El Peruano*. Recuperado de <http://www.elperuano.pe/noticia-fortaleceremos-gesti3n-publica-para-sea-eficiente-y-moderna-53768.aspx>

Burriel, E. (2003). La población en la planificación del territorio. *La Dinámica Geodemográfica Protagonista del Territorio*, (1), 21–60.

Bury, J. (2007). Noelinalism, mining and rural change in Cajamarca. Intitutos de Estudios Peruanos (Ed.), *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales*. (Primera ed, pp. 49–80). Lima, Perú.

Cabrera, Carlos; Maldonado, M.; Arévalo, W.; Pacheco, R.; Giraldo, A.; Quispe, J. (2005). Planificación y gestión integrada de la zona marina costera del Callao. *Revista de Instituto de Investigación FIGMMG*, 8(16), 38–43.

Cabrera, C., Maldonado, M., Pacheco, R., Arévalo, W., Giraldo, A., y Rodríguez, Z. (2013). Planeamiento y gestión del ambiente litoral de Chancay. *Escuela Académico Profesional de Ingeniería Geográfica*, 53(9), 1689–1699.

Cabrera, T. (2012). *Perú Hoy, Lo urbano en el Perú*. Lima, Perú: DESCO (Ed.)

Cacho, R., y Rios, J. (2013). Sistema Ambiental Estratégico, modelo para la competitividad territorial. Caso: Bajo Urubamba. *Espacio y Desarrollo*, (25), 103–121.

Caicedo, P., y Morveli, V. (2016). *La evaluación de impacto ambiental y su relación con la evaluación ambiental estratégica y el ordenamiento territorial en proyectos de inversión de gran escala: el caso de los proyectos Conga e Inambari* (Memoria de tesis de Grado, Pontificia Universidad Católica del Perú), Lima, Perú.

Campana, A. (2014). *El sinuoso camino del Ordenamiento Territorial en Perú*. Lima, Perú: Grupo propuesta ciudadana.

Cañizares, M. (2014). Paisajes culturales, ordenación del territorio y reflexiones desde la geografía en España. *Polígonos, Revista de Geografía*, (26), 147–180.



Canziani, J., y Schejtman, A. (2013). *Ciudades Intermedias y desarrollo territorial* (Primera Ed; Fondo editorial PUCP). Lima, Perú: Tarea Asociación Gráfica Educativa.

Capcha, A., Llorente, M., Lain, L., y Espí, J. (2006). Bases para el ordenamiento territorial y ambiental de La Oroya-Junín-Perú. *Revista Del Instituto de Investigaciones FIGMMG*, 9(17), 65–68.

Capel, H. (2016). Las ciencias sociales y el estudio del territorio. *Biblio3W*, 21(1149), 38.

Capella, J. (2008). *Fruta prohibida- una aproximación histórico-teórica al estudio del derecho y del estado*. Madrid, España: Ed. Trotta

Capella, J. (2016). Soberanía, derecho, igualdad y desigualdad. Recuperado de <http://www.mientrastanto.org/boletin-153/ensayo/soberania-derecho-igualdad-y-desigualdad>

Cárdenas, R. (2011). Plan Bicentenario, El Perú hacia el 2021 (Resumen). Recuperado de [https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/herramientas-recursos-violencia/contenedor-dgcvgrecurso/contenidos/Legislacion/PLAN\\_10604\\_PLAN\\_BICENTENARIO\\_RESUMEN\\_2011.pdf](https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/herramientas-recursos-violencia/contenedor-dgcvgrecurso/contenidos/Legislacion/PLAN_10604_PLAN_BICENTENARIO_RESUMEN_2011.pdf)

Cardó, A., Díaz, H., Vargas, R., y Malpica, C. (1989). *Planificación y desarrollo de la educación en el Perú. Un análisis de la experiencia del periodo 1948-1985*. Informe N° 77) Paris, Francia: Intituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

Castillo, R. (2011). 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. *Espacio y Desarrollo*, (23), 31–46.

Ccente, E., y La Torre, F. (2003). *El devenir de la geografía en el Perú* (Memoria de tesis de Pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú) recuperado de [http://sisbib.unmsm.edu.pe/BibVirtual/Tesis/Ingenie/Ccente\\_P\\_E/Ccente\\_indice.htm](http://sisbib.unmsm.edu.pe/BibVirtual/Tesis/Ingenie/Ccente_P_E/Ccente_indice.htm).

Celis, D. (2018). *Plan de Gobierno del Movimiento político Independiente Sentimiento Amazonense, para el gobierno regional de Amazonas- periodo 2019-2022*. Chachapoyas, Perú: Jurado Nacional de Elecciones.

Consejo de Europa (1993), *Carta Europea de la Ordenación del Territorio, Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio* - CEMAT.

CEPAL/ILPES. (1978). Información básica sobre la organización y funcionamiento del sistema nacional de planificación del Perú. *Boletín de Planificación*, (4–5), 97–108.

CEPAL/ILPES. (2013). *Planificación para el desarrollo y la integración regional Propuesta estratégica de mediano plazo para la cooperación del ILPES con los países de América Latina y el Caribe*. Decimocuarta Reunión Del Consejo Regional de Planificación Del Instituto Latinoamericano y Del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Brasilia, Brasil.

CEPAL. (1986). *Desarrollo social y pobreza en Perú. Factores estructurales y efectos de la crisis externa. Las políticas adoptadas para lograr el desarrollo económico y social*. Lima, Perú: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CEPAL. (1998). *50 años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, volumen I. Santiago de Chile; (CEPAL y FCE, Ed.).

CEPAL. (2011). *Plan de Ordenamiento Territorial: Contenido y Procedimientos*. Santiago de Chile. (Primera ed.; CEPAL, Ed.).

Chamochumbi, W. (2010). *El ordenamiento territorial en la gestión de cuencas hidrográficas: criterios de base y nuevos elementos de discusión*. Lima, Perú.

Charpentier, S., y Hidalgo, J. (1999). *Las políticas ambientales en el Perú* (Primera ed; Agenda: Perú, Ed.). Recuperado de <http://books.google.es/books>

Chaumeil, J.-P., Delgado, J., y Lomné, G. (2011). Proyecto de publicación del Atlas geográfico del Perú de Mariano Felipe Paz Soldán, Paris 1865. *Bulletin de Institut Français D Études Andines*, 40(3), 599–601.

Chiarella, J. (2006). Ordenamiento ambiental en áreas protegidas de Montaña: una propuesta a partir del estudio de los impactos del pastoreo en el parque nacional Huascarán. *Espacio y Desarrollo*, (18), 50-70.

Chiarella, J., y Yakabi, K. (2016). Planificación y ordenamiento territorial. Consideraciones a partir del caso peruano. *Revista Política e Planejamento Regional*, 3(2), 137–158.

Chiarella, R. (2005). Planificación estratégica y desarrollo territorial. *Espacio y Desarrollo*, (17), 206-225.

Chiarella, R. (2010). Planificación del desarrollo territorial: algunas precisiones. *Espacio y Desarrollo*, (22), 77–102.

Chiarella, R. (2011). Redes y Territorio: La iniciativa IIRSA em foco. *Espacio y Desarrollo*, (23), 5–29.

Chirinos, A., Passuni, S., y Rischmöller, U. (2015). *Una mirada sobre el ordenamiento territorial desde lo local hacia lo nacional*. (Primera ed. Broederlijk Delen, Diaconia, Centro Bartolomé de las Casas, CooperAcción, entre otros).

Cleary, D. (2003). *Estrategias enfocadas hacia las Personas, Breve Estudio Bibliográfico y Comparativo*. (Documento de Trabajo No. 5). FAO. Recuperado de <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/ad682s/ad682s00.pdf>

Contreras, C. (2002). *El centralismo peruano en su perspectiva histórica*. (Documento de Trabajo N° 127), Lima, Perú: <http://lanic.utexas.edu/project/laop/iepd/ddt127.pdf>



Contreras, C., Noejovich, H., Salazar-Soler, C., Suárez, M., Glave, M., y Salas, M. (2009). *Compendio de historia económica del Perú II: Economía del período colonial temprano- Tomo II*. Lima, Perú: B.C.R.P. y Estudios Peruanos, Eds.

CooperAcción. (2015). *De Ordenamiento Territorial Comunal En Tres Comunidades Del Departamento De San Martín a partir del proyecto "Vigilante Amazonico."* Recuperado de [www.vigilanteamazonico.pe](http://www.vigilanteamazonico.pe)

Coordenadoria de Planejamento Ambiental. (2012). *ZEE Zoneamento ecológico-econômico: base para o desenvolvimento sustentável do estado de São Paulo: seminário 12 a 14 de dezembro de 2011*. Recuperado de <http://www.ambiente.sp.gov.br>

Coraggio, J. (1979). Las bases teóricas de la Planificación Regional en América Latina. *Seminario Internacional sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional en América Latina*. Bogotá, Colombia. ILPES (Ed.)

Cordero, E. (2011). Ordenamiento territorial, justicia ambiental y zonas costeras. *Revista de Derecho (Valparaíso)*. <https://doi.org/10.4067/S0718-68512011000100006>

Cordova, H. (1994). El proceso de regionalización en el Perú: ¿una solución para el desarrollo? *Espacio y Desarrollo*, (6).

Córdova, H., Czerny, M., y Novoa, Z. (2016). *Ordenamiento territorial y desarrollo rural*. Lima, Perú. (Primera ed; Sociedad Geográfica de Lima, Ed.).

Correa, H. (2015). *Planificación estratégica para el desarrollo regional y rural*. Lima, Perú: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

Cortez, H. (2008). *El Ordenamiento Territorial en Perú y el Ordenamiento Ecológico del Territorio en México*. Mexico.

Costa, C. (2001). *O Zoneamento Ecológico- Econômico: Impasses E Perspectivas De Um Instrumento De Gestão Ambiental* (Memoria de tesis para optar por el grado de Master en la Universidade de Brasília), Brasilia, Brasil.

Couto, W. (1996). *Adaptación de la metodología de zonificación agro ecológica de la FAO para aplicaciones a diferentes niveles de zonificación en países de América Latina y el Caribe*. Recuperado en [http://cadenahortofruticola.org/admin/arczona/3adaptacion\\_de\\_la\\_metodologia\\_zonificacion\\_agroecologica.pdf](http://cadenahortofruticola.org/admin/arczona/3adaptacion_de_la_metodologia_zonificacion_agroecologica.pdf)

Cruz, F. (2005). El ordenamiento territorial instrumento de integración, competencia y desarrollo. *Investigaciones Sociales*, (14), 385–393.

Cruz, F. (2006). Ordenamiento territorial instrumento de desarrollo del turismo sostenible. Caso: Cuenca del río Negro Olleros-Huaraz (Memoria de tesis para optar grado de Master, Universidad Nacional Mayor de San Marcos), Lima, Peru.

Cruz, F. (2009). Ordenamiento y demarcación territorial como instrumento de planificación para el desarrollo sostenible de la región Ancash. *Investigaciones Sociales*, 13(22), 47–70.

Cuba, E. (3 de junio de 2013). Zonificación Económica Ecológica. *Peru21*. Recuperado en <https://peru21.pe/opinion/zonificacion-economica-ecologica-109389>

Cuba, N., Bebbington, A., Rogan, J., y Millones, M. (2014). Extractive industries, livelihoods and natural resource competition : Mapping overlapping claims in Peru and Ghana. *Applied Geography*, (54), 250–261. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2014.05.003>

Cuesta, J. (2006). Ordenación del territorio, medio ambiente y globalización: Reflexiones desde la geografía regional al nuevo contexto socio-económico. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (42), 255–269.

Dancé, J. (2014). Análisis de los instrumentos de política y normativa entorno al ordenamiento territorial nacional y el ordenamiento forestal. Lima, Perú: Universidad San Martín de Porras. Recuperado de <https://www.usmp.edu.pe/contabilidadyeconomia/images/pdf/investigacion/instrumento.pdf>

DASCAL, G. (2005) *Ordenamiento Territorial: Explorando definiciones y caminos para su aplicación*. Documento Interno SUR Consultores.

De Echave, J., Hoetmer, R., y Palacios, M. (2009). *Minería y territorio en el Perú. Conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización*. Lima-Perú: (Primera ed; P. D. y T. Global, Ed.).

De Lisio, A. (2014). Brasil en el camino del ordenamiento territorial “glocal.” *Terra Nueva Etapa*, XXX (48), 61–87.

De Miranda, E. (1992). Zoneamento da Amazonia Faliu antes de Ser. *Ecorio*, 1(5), 2.

De Rivero, M. (19 de marzo de 2017). ¿Ahora sí planificamos Lima? *El Comercio*. Recuperado de <http://elcomercio.pe/movil/opinion/colaboradores/ahora-si-planificamos-lima-manuel-rivero-noticia-1977048>

Díaz, M. (2018). *Plan De Gobierno del Movimiento Independiente Trabajando para Todos -Huancavelica, elegido para el gobierno regional de Huancavelica- periodo 2019-2022*. Huancavelica, Perú: Jurado Nacional de Elecciones.

Díaz, R. (2011). Planning for sustainable development: Strategic alignment in Peruvian regions and cities. *Futures*, 43(8), 908–918. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2011.06.014>

Diez, J., Gutiérrez, R., y Pazzi, A. (2013). ¿De arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba? Un análisis crítico de la planificación del desarrollo en América Latina. *Geopolítica(S)*, 4(2), 199–235.

Dollfus, O. (1982). *El espacio geográfico*. Oikos-Tau

Dourojeanni, A. (2003). La historia no contada de la formulación del plan Meriss y del PRONAMACHCS. *Agro Enfoque*, 48–55.

Dourojeanni, M. (2016). *¿Existe planificación en el Perú?* Recuperado de <http://www.actualidadambiental.pe/?p=34799>.

Duni-Borkowski, M. (2007). *Propuesta Técnica Formulación y organización de un sistema de información geográfica - SIG para la región Cajamarca*. Cajamarca, Perú: GTZ

Durand, M. (2008). Organización y gestión de la ciudad de Lima. *Instituto francés de Estudios Andinos (IFEA)*, 16.

El Comercio. (29 de abril de 2016). Trece regiones ya tienen zonificación ecológica y económica. *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/trece-regiones-zonificacion-ecologica-economica-195945>

El Peruano. (19 de abril de 2018). Aporte de la minería al PBI. *Diario Oficial El Peruano*. Recuperado de <https://elperuano.pe/noticia-aporte-de-mineria-al-pbi-65726.aspx>

Elorrieta, B. (2013). La planificación territorial en el Estado español a la luz de las políticas territoriales europeas. De la retórica a la praxis (tesis de Doctorado). Universitat de Barcelona, Barcelona, España.

Espinoza, W. (2008). Economía política y domestica del tawantinsuyo. En C. Contreras (Ed.), *Compendio de historia económica del Perú I: Economía prehispánica* (pp. 315–345). Lima, Perú: IEP; BCRP.

Estaba, R. (1999). La descentralización y la ordenación en Venezuela: estrategias hacia la modernidad. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, (54), 1–18.

Etesse, M. (2012). La ciudad se acerca: un estudio de las dinámicas y estrategias de la comunidad campesina ante la expansión urbana de Huancayo. Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/315153395>.

Fabo, M. (1985). Ordenación del territorio. Vasconia: *Cuadernos de Historia - Geografía*, (5), 452–467.

Falen, J. (28 de enero de 2019). Solo el 14% de provincias y el 2% de distritos cuentan con un plan frente a desastres. *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/14-provincias-2-distritos-cuentan-plan-frente-desastres>

Fallas, J., y Valverde, C. (2008). *Manejo y priorización de cuencas hidrográficas. Principios, criterios e indicadores*. Heredia, Costa Rica.

FAO. (1997a.) *Servicio de recursos, manejo y conservación de suelos*. Roma, Italia: Boletín de suelos de la FAO 73

FAO. (1997b). *Zonificación Agro-ecológica: Guía general*. In United Nations (Ed.), Boletín de Suelos de la FAO (Vol. 73). Roma-Italia,

FAO. (2005a). *Propuesta de plan de uso del suelo para Colcapirhua, Bolivia*. Santiago de Chile.

FAO. (2005b). *Propuesta de Plan de uso del suelo para Tiquipaya, Bolivia*. In Proyecto Regional "Ordenamiento Territorial Rural Sostenible". Santiago de Chile.

FAO. (2014). *Ordenamiento territorial en el municipio. Una guía metodológica* (Vol. 61; United Nations, Ed.). Santiago de Chile.

Farinós, J. (2014). *El territorio ante la crisis. Evidencias territoriales para un nuevo modelo*. Alcalá, España.

Farinós, J. (2015). Desarrollo territorial y gobernanza: refinando significados desde el debate teórico en la práctica. Un intento de aproximación fonética. *Desarrollo Regional en Debate*, 5(2), 4–24.

Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Revista de La CEPAL*, (46), 22.

Farinós, J. (2015). Ordenación del Territorio desde la Geografía. De renovaciones conceptuales, retos, amenazas y espacios de oportunidad. Polígonos. *Revista de Geografía*, 26 (26), 17. <https://doi.org/10.18002/pol.v0i26.1698>

Farrés, Y., y Matarán, A. (2014). Hacia una teoría urbana transmoderna y decolonial: una introducción. *Polis, Revista Latinoamericana*, (37), 16.

Federovisky, S. (2012). *Mitos del medio ambiente- mentiras, lugares comunes y falsas verdades*. Madrid- España.

Fernández, A. (2004). Turismo y ordenación del territorio. *QPE-Revista Electronica*, (7), 35–47.

Fernández, J. (2006). *Planificación estratégica de ciudades: nuevos instrumentos y procesos*. Barcelona, España: Ed. Reverté.

Fernández, S. E., y Del Río, J. P. (coords. (2012). Sistemas de Información Geográfica para el ordenamiento territorial. *Serie Documentos de Gestión Urbana* (1), 1–94.

FitzGerald, E. (1981). *La economía política del Perú 1956-1978- Desarrollo económico y reestructuración del capital*. Lima, Peru: (Instituto de estudios peruanos Ed.).

Flores, C. (2016). *Conviviendo con la Minería En El Sur Andino. Experiencias de las mesas de diálogo y desarrollo de Espinar, Cotabambas y Chamaca*. Lima, Perú: Oxfam y CooperAcción Eds.

Forno, X., y Soto, M. A. (2014). ¿Buscando revertir la desaceleración de la economía a través de la reducción de los estándares regulatorios?: un análisis de los aspectos ambientales del paquete de reactivación económica. *Derecho y Sociedad*, (42), 113–127.

Foy, P. (2009). Consideraciones jurídicas sobre el ordenamiento territorial ambiental. *Espacio y Desarrollo*, (21), 139–169.

Foy, P. (2013). Estimativas y prospectivas sobre el sistema jurídico ambiental peruano post-Río + 20. *Revista de La Facultad de Derecho*, (70), 25–44.

Friedmann, J., y Godé, S. (1991). *Planificación en el ámbito público*. Ministerio para las Administraciones Públicas.

Gabiña, J. (1998). *Prospectiva y ordenación del territorio-hacia un proyecto de futuro*. Barcelona, España: Impresión Vanguard Grafic.

Galarza, L. (2002). *Descentralización, organización económica del territorio y potencial de recursos*. Lima, Perú: Red Particia Perú. Recuperado de [http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/sala\\_lectura/archivos/Descentralizaci\\_n\\_organizaci\\_n\\_econ\\_mica\\_del\\_territorio\\_y\\_potencial\\_de\\_los\\_recursos\\_Cap\\_II.1.pdf](http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/sala_lectura/archivos/Descentralizaci_n_organizaci_n_econ_mica_del_territorio_y_potencial_de_los_recursos_Cap_II.1.pdf)

Galarza, L. (2011). *Visión de Futuro del Desarrollo Territorial*. Lima – Perú: Punto y Grafía S.A.C

Galiana, L., y Vinuesa, J. (2010). *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio* (Síntesis, Ed.). Madrid- España.

Galilea, S. (1979). La planificación regional en los países pequeños: referencias preliminares a la estrategia de necesidades básicas. *Revista Eure*, (21), 17–32.

Gallardo, R. (2013). *Rompiendo paradigmas: la planificación del Siglo XXI* [Diapositiva de PowerPoint]. Recuperado de [https://www.oas.org/es/sap/dgpe/docs/La%20planificacion%20del%20Siglo%20XXI%20\(FINAL\).pdf](https://www.oas.org/es/sap/dgpe/docs/La%20planificacion%20del%20Siglo%20XXI%20(FINAL).pdf).

Gaona, G. (2010). El derecho a la tierra y protección del medio ambiente por los pueblos indígenas. *Nueva Antropología*, 26 (78), 141–161.

García, F. (19 de febrero de 2019). Madre de Dios, la región más degradada en la Amazonía. *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/madre-de-dios/madre-dios-region-degradada-amazonia-informe-noticia-587285>

García, S. (2018). *Plan de Gobierno del Movimiento Independiente Fuerza Regional, elegido para el Gobierno Regional Piura- periodo 2019-2022*. Piura, Perú: Jurado Nacional de Elecciones.

Glave, M. (2009). *Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú: Notas conceptuales y balance de logros y limitaciones*. Lima, Perú: Retrieved from <http://www.biblioteca.clacso.edu.ar>

Glave, M. (2009). Propiedad de la tierra, agricultura y comercio, 1570-1700: el gran despojo. En C. Contreras (Ed.), *Compendio de historia económica del Perú II: Economía del período colonial temprano* (Primera ed., pp. 313–446). Lima, Perú: IEP; BCRP.

Glave, M. (2016). Gestión territorial local e industrias extractivas: los casos de Querocoto (Cajamarca) y Challhuahuacho (Apurímac). Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Gómez, N. (2005). Ordenamiento territorial o el arte de vivir en comunidad. *Espacio y Desarrollo*, (17), 30–51.

Gómez Orea, D. (2004). Estrategia nacional del agua. *VII Congreso Nacional Del Medio Ambiente*, Madrid, España.

Gonzáles, E. (1989). *Problemas económicos de la regionalización en el Perú* (Documento de trabajo N° 12). Lima, Perú. Recuperado de [https://alicia.concytec.gob.pe/vufind/Record/IEPR\\_9084de6035490f7fdac4c343178a6e4f](https://alicia.concytec.gob.pe/vufind/Record/IEPR_9084de6035490f7fdac4c343178a6e4f)

Gonzales Tovar, J., Monterroso, I., Mora, C., Baldovino, S., Calle, I., Peña, P., y Capella, J. L. (2014). *Ley 30230 Efectos para la institucionalidad ambiental y la tenencia de la tierra en Perú*, (102) doi. org/10.17528/cifor/005206

Gore-Tacna. (2018). *Gobierno Regional de Tacna lidera proceso de ordenamiento territorial a nivel nacional*. Recuperado de <http://www.regiontacna.gob.pe/visor/noticia/NO00007097>

Gorría, A. (2010). Introducción a la ordenación del territorio. Un enfoque geográfico. *Cuadernos Geográficos*, (47), 685–688.

Grupo Propuesta Ciudadana. (2011). *Nota de información y análisis. Una estrategia para el control centralista de la Zonificación Ecológica y Económica, Vol. 5*. Lima, Perú.

GPC. (2014a). Aporte de la Zonificación Ecológica y Económica para la gestión sostenible del territorio. In Grupo Propuesta Ciudadana (Ed.), *II Taller nacional de Ordenamiento Territorial*. Lima - Perú: Impresión: Sonimágenes del Perú.

Grupo Propuesta Ciudadana. (2014b). *El Ordenamiento Territorial en el Perú: Avances y retos para las regiones y el país*. Lima, Perú: Impresión Arte Perú S.A.C. Recuperado de <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/Cartilla El Ordenamiento Territorial en el Perú.pdf>



Grupo Propuesta Ciudadana. (2015a). *Experiencias regionales que aportan al ordenamiento y gestión territorial en el país*. Lima, Perú: (primera ed; Impresión Arte Perú S.A.C.

Grupo Propuesta Ciudadana. (2015b). *III Taller Nacional de ordenamiento territorial*. Lima, Perú: Grupo Propuesta Ciudadana (Ed.).

Graizbord, B. (2002). Elementos para el ordenamiento territorial: uso del suelo y recursos. *Estudios Demográficos y Urbanos*, (50), 411–423.

Gray De Cerdán, N; Quiroga de Benegas, Sylvia y Cad, María (2007). Articulación del Ordenamiento Territorial y la Gestión del Riesgo. En *Grupo Internacional Recursos del Sur (IRG). Tiempo para entregar el relevo: Reducción del riesgo de desastre desde la perspectiva de gestión ambiental, ordenamiento territorial, finanzas e inversión pública*. San José, Grupo Internacional Recursos del Sur (IRG).

Gregorio de Andrade, R. de C. (2010). Política Nacional de Ordenamiento Territorial: El caso de Brasil. *Espacio y Desarrollo*, (22), 119–134.

GTZ, y CONAM. (2006). *Bases conceptuales y metodológicas para la elaboración de la guía nacional de ordenamiento territorial*. Lima, Perú: (Primera ed; D.G.F,Ed.). Recuperado de <http://cdam.minam.gob.pe:8080/handle/123456789/656>

Gudynas, E. (1998). La privatización de la vida: América Latina ante las nuevas políticas ambientales. *Revista Pasos*, (81), 20.

Guerra-García, G. (2010). *Hacia un sistema de planificación estratégica gubernamental para el Perú*. Lima, Perú; In Red Participa Perú.

Guevara, M. (2018). *Plan de Gobierno del Partido Político Acción Popular, para el gobierno regional de Cajamarca -periodo 2019-2022-*. Cajamarca, Perú: Jurado Nacional de Elecciones.

Guimaraes, R. (2001). *Fundamentos territoriales y biorregionales de la Planificación*. Santiago de Chile: CEPAL/ECLAC

Gutberlet, J. (2002). Zoneamento da Amazônia: uma visão crítica. *Estudos Avançados*, 16(46), 157–174.

Gutiérrez, E., Ortiz, H., y Villamil, J. (1970). *Planificación de sistemas abiertos: análisis preliminar*. Puerto Rico: El trimestre Económico.

Guzmán, M. (2005). Planificación de antiguas ciudades en la costa central peruana. *Urbes*, 2(2), 7–32.

Henríquez, C., y Azócar, G. (2007). Propuesta de modelos predictivos en la planificación territorial y evaluación de impacto ambiental. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XI (245), 16.

Hernández, J. (2005). Perú: Nota de Análisis Sectorial Agricultura y Desarrollo Rural. Lima - Perú: CAF/FAO.

Hidalgo, L. (2018). *Plan de gobierno del partido político Alianza para el cambio, elegido para el Gobierno Regional de Madre de Dios -periodo 2019-2022*. Puerto Maldonado, Perú: Jurado Nacional de Elecciones.

Hildenbrand, A. (1999). Política territorial y desarrollo regional en España y Europa: Una visión comparada en vísperas del siglo XX. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, (122), 785–807.

Hilhorts, J. (1979). Planificación y desarrollo regional en el Perú: 1968-1977. *Revista Eure*, 23–41.

Huisa, H., Linn Chong, M., Carpio, M., y Rodríguez, I. (2017). *Modelamiento SIG de la Evaluación del potencial de recursos RMI en la Región Piura*. ProEXPLO, Recuperado de <http://www.ingemmet.gob.pe/>

Hurtado Villanueva, A. y Gonzales-Vallejos, R. (2010). Planificación local y municipal en el Perú. *Cedamaz (s/n)* 125–132

Ibarra, J. (2007). Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia. *Justicia Juris*, (7), 37–45.

Ibérico, J., y Vera, R. (2014). Proceso de ordenamiento territorial. Situación actual y recomendaciones. *Moneda*, 37–41.

IGAC. (1997). *Ordenamiento Territorial*. Santafé-Colombia.

Iglesias, A., y Martínez, A. (2005). Elementos jurídico-normativos de la producción urbana sostenible en Argentina. Límites y potencialidades para la ordenación del territorio. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, IX (194), 17.

IGN-España. (n.d.). *Conceptos Geográficos*. Recuperado de [https://www.ign.es/web/resources/cartografiaEnsenanza/conceptosCarto/descargas/Conceptos\\_Cartograficos\\_def.pdf](https://www.ign.es/web/resources/cartografiaEnsenanza/conceptosCarto/descargas/Conceptos_Cartograficos_def.pdf)

Iguaz, E. (2008). Ordenamiento territorial y políticas hegemónicas. 1–13.

IICA. (1979). *La etapa de control del proceso de planificación agrario en el Perú*. Lima, Perú.

IICA. (2000). *Plan de acción para el desarrollo sostenible de las américas*. San José, Costa Rica.

IMA. (2007). *Propuesta de ordenamiento sub cuenca Pitumarca, Checacupe, Cusco*. Recuperado de [http://www.ima.org.pe/estudios/ot-pitumarca/PLAN\\_OT\\_PITUMARCA.pdf](http://www.ima.org.pe/estudios/ot-pitumarca/PLAN_OT_PITUMARCA.pdf)



INADE. (2007). *Estudio De Meso Zonificación ecológica-económica del corredor interoceánico sur Tramo Iñapari-Inambari*. Recuperado de [http://sigrid.cenepred.gob.pe/docs/PARA%20PUBLICAR/OTROS/GORE\\_MDD\\_EstudioMezoZEE\\_CorredorInteroceanico\\_SurTramoInapariInambiri\\_INADE\\_2007.pdf](http://sigrid.cenepred.gob.pe/docs/PARA%20PUBLICAR/OTROS/GORE_MDD_EstudioMezoZEE_CorredorInteroceanico_SurTramoInapariInambiri_INADE_2007.pdf)

INEI. (2013). *Plan estratégico nacional para el desarrollo estadístico*. En PENDES 2013-2017. <https://www.inei.gob.pe>

INEI. (2019). Perú. Perfil Sociodemográfico. Informe Nacional. Censos Nacionales 2017. Recuperado de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1539/index.html](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/index.html)

INR-DGMAR. (1996). *Estrategia para la Zonificación Ecológica y Económica y monitoreo oceanográfico de la amazonia peruana*. Lima - Perú, Perú.

INRENA-GTZ/PDRS. (2008). *Caja de herramientas para la gestión de áreas de conservación, fascículo 2: ¿Cómo seleccionar áreas para conservación?* (Primera ed.): Lima-Perú: Pull Creativo SRL.

Jaramillo, M., y Huamán, R. (2014). Los sectores no primarios y el mercado interno, 1930-1980. In C. Contreras (Ed.), *Compendio de historia económica V: la economía peruana entre la gran depresión y el reformismo militar, 1930-1980* (pp. 217–259). Lima - Perú: IEP; BCRP.

Kucinski, B. (1978). La Amazonia y la geopolítica del Brasil. *Nueva Sociedad*, (37), 26–30.

La Torre, F., y Comeca, M. (2010). La demarcación territorial distrital en la cuenca del río Omas (Asia). *Geografía*, 14(24), 113–129.

Labasse, J. (1973). *La Organización del espacio: elementos de geografía aplicada*. Madrid, España: Instituto de Estudios de Administración Local.

Lajo, M. (1980). Del Plan Inca al Plan Túpac Amaru. *Comercio Exterior*, 28(2), 197–205.

Landeo, O. (2013). *Balance y propuestas para mejorar el marco normativo y las políticas públicas sobre ordenamiento territorial*. Lima, Perú: USAID y Programa Prodescentralización.

Lange, S., y Romero, G. (2008). *Componente de la Gestión de Riesgos para el Ordenamiento Territorial de la ciudad de Calca Distrito Calca, Región Cusco, Perú*. Cusco, Perú.

Latouche, S. (2007). *Sobrevivir al desarrollo. De la descolonización del imaginario económico a la construcción de una sociedad alternativa*. Barcelona, España: Icaria editorial.

Lazo, V. (2015). El Ordenamiento Territorial, un Instrumento de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. In Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú (Ed.), *VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Lima, Perú.

Leceta, H. (2012). *Historia de la Planificación en el Perú. En el cincuentenario de su institucionalización*. Lima, Perú: CEPLAN

Leyton, C., y López, J. (2005). *Plan de desarrollo Concertado y Presupuesto participativo 2004-2005, Avances y desafíos a tomar en cuenta*. Lima, Perú: primera Ed.; Cuadernos descentralistas.

Lira, J., Miñan, W., y Alvarado, S. (15 de agosto de 2016). Ministra del Ambiente: “El sector Ambiente no es una traba para el desarrollo.” *Gestión*. Recuperado de <https://gestion.pe/economia/ministra-ambiente-sector-ambiente-traba-desarrollo-147280>

Lira, L. (2003). *La cuestión regional y local en América Latina*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL

Lira, L. (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Santiago de Chile. ILPES/CEPAL

Lizárraga, R. (2014). *Zonificación Ecológica y Económica y Ordenamiento Territorial en la Región Cusco*. Lima, Perú: (Primera ed; Asociación Arariwa, Ed.

Lo Lau, J. (9 de setiembre de 2017). Amazonía peruana: tierra de todos y de nadie. *Mongabay*. Recuperado de <https://es.mongabay.com/2017/09/amazonia-peruana-tierra-todos-nadie/>

López, M. (1 de febrero de 2017a). Perú: ¿El paquetazo ambiental cumplió con sus objetivos? *Mongabay*. Recuperado de <https://es.mongabay.com/2017/02/paquetazo-peru-ambiente/>

López, M. (30 de abril de 2017b). Perú: “El Minam ha renunciado de manera ilegal a su facultad de ordenamiento territorial a nivel nacional”. *Mongabay*. Recuperado de <https://es.mongabay.com/2017/04/peru-minam-ordenamiento-territorial-conflictos/>

Lozano, A. (2018). *Plan de Gobierno del partido politico Podemos por el progreso del Perú, elegido para el gobierno regional de Lambayeque - periodo 2019-2022*. Chiclayo, Perú: Jurado Nacional de Elecciones.

Lugon, Ji. (2015). La Zonificación Ecológica y Económica: instrumento tecnopolítico para otro tipo de desarrollo. En DESCO (Ed.), *Perú hoy* (pp. 178–195). Recuperado de [http://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/28/08\\_Lugon\\_PH\\_dic\\_15.pdf](http://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/28/08_Lugon_PH_dic_15.pdf)

Lumbreras, L., Kaulicke, P., Santillana, J., y Espinoza, W. (2008). Compendio de historia económica del Perú- Economía prehispánica. In C. Contreras (Ed.), *Compendio de historia económica del Perú I: Economía prehispánica* (Primera ed). Lima - Perú, Perú: BCRP y IEP.

Mac Donald, J., y Simioni, D. (1999). Consensos urbanos. *Aportes del plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos* (United Nations, Ed.). Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC.

Madrigal, S. (2014). Tipología de unidades de síntesis definidas por criterios ecológicos que pueden adoptarse en los procesos de meso Zonificación Ecológica y Económica. Una aproximación al territorio peruano. *Ecología Aplicada*, 13(1), 13.

MAGyP. (2012). *Bases para el Ordenamiento del Territorio Rural Argentino*. Buenos Aires, Argentina.

Maier, J., Paesler, R., Ruppert, K., y Schaffer, F. (1987). *Geografía social*. Madrid, España: Editorial Rialp.

Maldonado, A. (2002). *Zonificación y priorización del potencial de recursos naturales de la comunidad campesina de Pomabamba. Distrito María Parado de Bellido Ayacucho* (Memoria para optar el grado de Geógrafo en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, pero). Recuperado en [http://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/cybertesis/222/Maldonado\\_ta.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/cybertesis/222/Maldonado_ta.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Mallqui, C., y Barriga, L. (2017). Hacia el ordenamiento territorial en espacios fronterizos: una aproximación a partir del caso de la triple frontera entre el Perú, Brasil y Bolivia. *Espacio y Desarrollo*, (30), 37–58.

Malpica, C. (2008). *Antecedentes y perspectivas del sistema nacional de Planeamiento estratégico y del CEPLAN*. Lima, Perú. Recuperado de <https://cnmalpica.wordpress.com/2008/12/09/20080915-carlos-malpica-faustor-antecedentes-y-perspectivas-del-sistema-nacional-de-planeamiento-estrategico-y-del-ceplan/>

Mandriotti, D. (2018). *Plan de Gobierno del Movimiento Independiente regional Por ti Callao, para el Gobierno Regional de la provincia constitucional del Callao- periodo 2019-2022*. Callao, Perú: Jurado Nacional de Elecciones.

Márquez, J., y Rovira, A. (2002). El desarrollo local. Una propuesta social y económica con fuerte base territorial. *Espacio y Desarrollo*, (14), 43–57.

Martínez, R., y Rodríguez, R. (2015). Cartografía. Herramienta para el desarrollo sostenible. *Statewide Agricultural Land Use Baseline 2015* (Vol. 1).

Massiris, Á. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, (6), 34.

Massiris, Á. (2008). Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes. *Proyección* 1(4), 34.

Massiris, Á. (2012). Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Realidad y desafíos. In M. P. R. Avellaneda (Ed.), *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia* (Primera ed, pp. 13–30). Recuperado de <http://www.facartes.unal.edu.co>

Medina, G. (2014). *Análisis de la planificación y ordenamiento territorial desde una visión geopolítica en Venezuela* (Memoria para optar el Título de Licenciado en Educación Mención Ciencias Sociales, Universidad de Carabobo). Venezuela.

Medrano, L. y Bazan, C. (2008). *Estrategia de comunicación y educación de apoyo a la zonificación económica ecológica para el ordenamiento territorial la región de Cajamarca*. Cajamarca, Peru: <https://zeeot.regioncajamarca.gob.pe/sites/default/files/EstComunicacionZEEOT.pdf>

Meléndez, C., y León, C. (2009). Perú 2008: el Juego de ajedrez de la gobernabilidad en partidas simultáneas. *Revista de Ciencia Política*, 29(2), 591–609.

Mendes, E., y Lloret, M. (2009). *Elementos para la planificación territorial en Cuba*. 1–28. Recuperado de [http://www.eumed.net/libros-gratis/2009a/507/Aspectos conceptuales y metodológicos de la planificación territorial.htm](http://www.eumed.net/libros-gratis/2009a/507/Aspectos%20conceptuales%20y%20metodol%C3%B3gicos%20de%20la%20planificaci%C3%B3n%20territorial.htm)

Méndez, E. (1999). Criterios claves para el ordenamiento territorial-ambiental. *Espacio y Desarrollo*, (11), 5–19.

Mendonça, M. (2011). *O Zoneamento Ecológico Econômico Como Instrumento De Desenvolvimento Do Estado De Roraima*, (Memoria para optar que grado de Master, Universidade Federal do Rio Grande do Sul), Brasil.

Mendoza, J. (2017). Cuatro momentos económicos en la historia Republicano. *Pensamiento Crítico*, 22(2), 229–244.

Mendoza, M. (2005). Ordenamiento Territorial y conservación de la diversidad biológica. *Zonas Áridas*, 8921(9), 150–161.

Meschler, É., y Chaléard, J.-L. (2009). Especialización productiva y ordenamiento territorial en la sierra del Perú: el caso de Niepos. *Anuario Americanista Europeo*, (6–7), 239–260.

Metzger, P., Gluski, P., Robert, J., y Sierra, A. (2015). *Atlas problemático de una metrópoli vulnerable - Desigualdades urbanas en Lima y Callao*. Lima, Perú: (IFEASGL, Ed.) e Imprenta Tarea Asociación Gráfica Educativa.

Jérôme Monnet. (Sep 1999). Globalización y territorializaciones areolar y reticular: Los Angeles y la Ciudad de México. *Memorias del V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*, Toluca, México

Montiel, C., De Marcos, J., Galiana, L., y Sánchez, S. (2013). *Guía docente del proyecto de ordenación del territorio. Parte I. Análisis y diagnóstico de las subsistencias territoriales*. Madrid, España.

Morphet, J. (2011). Effective Practice in Spatial Planning Book Reviews. <https://doi.org/10.1080/14649357.2011.583147>

Moschella, P. (2012). Variación y protección de humedales costeros frente a procesos de urbanización: casos Ventanilla y Puerto Viejo (Memoria para optar el título de

Magíster en Desarrollo Ambiental, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú). Recuperado en <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/4527>.

MPFIPS. (2004). *Argentina 2016- Política y Estrategia Nacional de desarrollo y Ordenamiento Territorial- construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa*. Buenos Aires, Argentina.

MPT. (2008). Tocache: hacia el desarrollo sostenible. Plan de Ordenamiento territorial. Tocache, Perú: Recuperado de [https://alicia.concytec.gob.pe/vufind/Record/IIAP\\_6291dc5672b9c25bc5ca322ba95485f](https://alicia.concytec.gob.pe/vufind/Record/IIAP_6291dc5672b9c25bc5ca322ba95485f)

Muguruza, L., y Menacho, W. (2012). Proceso de Zonificación Ecológica y Económica en la provincia constitucional del Callao, Perú. *Policy Brief*, 7 (November).

Muñoz, P., y Guibert, Y. (2016). Perú: el fin del optimismo. *Revista de Ciencia Política*, 36(1), 313–338.

Muqui. (2010). *Ordenamiento territorial: Un instrumento estratégico para el desarrollo*. Lima-Perú.

Nitsch, M. (2000). A Natureza sem voz Avaliação crítica do ordenamento territorial na Amazônia pelo “Zoneamento Ecológico-Econômico”. *Comentário Na Sessão “Experiências de Zoneamento Nos Estados Amazônicos” No Seminário “Avaliação de Metodologia Do ZEE Para a Amazônia,”* Manaus-Brasil.

Nitsch, M. (2001). The future of the Amazon: critical issues and scenarios. *Revista Estudos Avançados*, (46), 27.

Nitsch, M. (2002). O futuro da Amazônia: questões críticas, cenários críticos. *Estudos Avançados*, 16(46), 141–156.

Novoa, Z. (2003). El ordenamiento territorial en la comunidad andina de naciones. Avances, problemas y retos. *9o Encuentro de Geógrafos de América Latina*, 53(9), 1689–1699.

Novoa, Z. (2008). *El ordenamiento del territorio en el Perú*. Lima - Perú: (primera Ed.; Sociedad Geográfica de Lima, Ed.).

Obregon, C., y Lara, J. (2013). El mapa de susceptibilidad a movimientos en masa: una herramienta para la gestión sostenible del territorio. *Espacio y Desarrollo*, (25), 49–64.

OCE. (2017). Plan Metodológico. Zonificación Ecológica y Económica de la provincia de Napo.

ONU. (1982). *Carta mundial de la naturaleza*. Recuperado de <http://www.asanacr.org/cartamundialdelanaturaleza/>

Ortiz de Zevallos, A. (2005). Reseña de “Lima. Historia y urbanismo en cifras, 1824-1970. Tomo I” de Wiley Ludeña. *Eure*, XXXI (94), 137–139.

Ortiz, R. (2017). *Plan piloto de Lima (1949) Significado Histórico*. (Memoria de tesis para optar grado de Master en Universidad de Ingeniería). Lima, Perú.

Otero, W. (2000). *Guía simplificada para la elaboración del plan de ordenamiento territorial municipal*. Recuperado de [https://www.mpl.ird.fr/crea/taller-colombia/FAO/AGLL/pdfdocs/guia\\_sim.pdf](https://www.mpl.ird.fr/crea/taller-colombia/FAO/AGLL/pdfdocs/guia_sim.pdf)

Pallares, A. (2005). *La planificación hidrológica de Cuenca como instrumento de Ordenación Ambiental sobre el territorio*. Barcelona, España: Universitat Autònoma de Barcelona.

Paniagua, Á., y Tarancón, O. P. (2003). Ordenación territorial u ordenaciones territoriales: el fraccionamiento de la política territorial en España y sus implicaciones en la política de evaluación ambiental. *Iurralde: Investigaciones Espaciales*, (16), 297–310.

Parrado, C. (2001). *Metodología para la ordenación del territorio bajo el prisma de sostenibilidad (estudio de su aplicación en la ciudad de Bogotá D.C.)*. (Tesis para optar el Grado de Doctor en la Unversidad Politècnica de Catalunya), Barcelona, España.

Paruelo, J., Jobbágy, E., Lateral, P., Diéguez, H., García, A., y Panizza, A. (2014). *Ordenamiento territorial rural* (Primera ed; FAO, Ed.). Buenos Aires: Ministerio de agricultura, ganadería y pesca, y organización de las naciones unidas para la alimentación y la agricultura.

Passuni, S., y Gómez, E. (2010). *Resumen de la propuesta de Zonificación Ecológica y Económica del distrito de El Carmen de la Frontera*. Lima-Perú.

Patriau, E. (2014). El Congreso peruano: Políticas públicas e influencia informal sobre la burocracia. *Perfiles Latinoamericanos*, (43), 103–126. <https://doi.org/10.18504/pl2243-103-2014>

Paz Soldán, M. (2012). *Planeamiento estratégico en el Perú al 2021*. Lima - Perú: CEPLAN.

PCM/ONDS. (2013). Demarcación territorial retos para la integración y el desarrollo. *Willaniki*, 67.

Peman, I., y Brau, L. (2007). Glosario sobre desarrollo territorial Conferencia Europea de Ministros responsables en materia de Ordenación Territorial (CEMAT).

Pereira Nunes, E. (2004). Estudio de Caso en Brasil: Principales Desafíos del Ordenamiento Territorial. *UN FIG PC IDEA Inter-regional Special Forum on The Building of Land Information Policies in the Americas*. Aguas Calientes, México.

Pereira, P., y Carvalho, J. (2013). Ordenamiento Territorial Turístico del Litoral Sergipano (Brasil). *Estudios y Perspectivas en Turismo*, (22), 84–101.

Pereira, V. J. R. P. (2011). Avaliação do zee no Município do Rio de Janeiro como ferramenta para a Gestão Territorial Integrada e Desenvolvimento Sustentável.



Mestrado de M.Sc. Programa Planejamento Energético. Rio de Janeiro, Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (coppe), Universidade Federal do Rio de Janeiro (ufrj), Programa de Planejamento Energético (ppe). Rio, Brasil.

Pérez, A. (1998). La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras. *Revista de Administración Pública*, (147), 97–138.

Pérez, M., y Galiano, G. (2012). Los planes de ordenamiento territorial y urbanismo. Principales consideraciones sobre su naturaleza jurídica. *Cuadernos Críticos Del Derecho*, (1).

Pezo, A. (2016) *Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (DNTDT)*. Recuperado de <http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/dntdt/dntdt.htm>

PNUD-Perú. (2017). *Perú en breve*. Recuperado, de <http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/countryinfo.html>

PNUD. (2011). *Gestión de cuencas: un compromiso estatal, privado y ciudadano*. Recuperado de <https://www.undp.org/content/dam/peru/docs/Publicaciones%20pobreza/Desarrollo%20Humano%202009/parte2-cap5.pdf>

PNUMA. (2010). *Estudio diagnóstico sobre las principales preocupaciones socio ambientales que podrían potencialmente convertirse en fuente de conflicto en el área de intervención*. Lima, Perú.

Ponce, L. (2014). Política fiscal del Perú, 1920-1980. In C. Contreras (Ed.), *Compendio de historia económica V: la economía peruana entre la gran depresión y el reformismo militar, 1930-1980* (pp. 345–414). Lima, Perú: IEP; BCRP.

Portocarrero, F. (1989). La economía peruana en los años 80. *Apuntes*, 25, 105–118.

Postigo, W. (2017). *Ordenamiento Territorial: Entre la confusión y el estancamiento*. Lima, Perú: Grupo Propuesta Ciudadana.

Prado, E. (18 de enero de 2019). Nuevo presidente de la ANGR exige real descentralización. *La República*. Recuperado de <https://larepublica.pe/politica/1396905-nuevo-presidente-an-gr-exige-real-descentralizacion>

Preciado, R., Rap, E., y Vos, J. (2015). The politics of Land Use Planning: Gold mining in Cajamarca, Peru. *Land Use Policy*, (49), 104–117. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.07.009>

Pujadas, R., y Font, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial* Madrid, España: (Síntesis, Ed.).

Pulgar Vidal, J. (1987). *Geografía del Perú. Las ocho regiones naturales del Perú*. Lima, Perú: Peisa.

Quispe, A. (2014). Análisis de la capacidad institucional en el departamento de Cajamarca. *Espacio y Desarrollo*, (26), 55–73.

Quispe, A. (2017). *Zonificación Ecológica y Económica y Ordenamiento Territorial en Cajamarca*. Lima, Perú: (Primera Ed; Grupo Propuesta Ciudadana).

Quispe, J. (12 de marzo de 2017). Viceministerio de Gobernanza no plantea ordenamiento territorial. *La República*. Recuperado de <https://larepublica.pe/politica/1022791-viceministerio-de-gobernanza-no-plantea-ordenamiento-territorial>

Quispe, R. (3 de marzo de 2015). 45% de áreas ricas en flora y fauna están concesionadas a la minería. *La República*. Recuperado de website: <https://larepublica.pe/archivo/867552-45-de-areas-ricas-en-flora-y-fauna-estan-concesionadas-a-la-mineria-3-5-2019>

Racionero, L. (1978). *Sistemas de ciudades y Ordenación del territorio*. Madrid, España: (A. Editorial, Ed.).

Ráez, E. (20 de marzo de 2017). En medio de avalanchas e inundaciones, Perú se enfrenta a décadas de desarrollo irregular. *New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2017/03/20/en-medio-de-avalanchas-e-inundaciones-peru-se-enfrenta-a-decadas-de-desarrollo-irregular>

Raffestin, C., y Butler, S. A. (2012). Space, territory, and territoriality. *Environment and Planning D: Society and Space*, 30(1), 121–141. <https://doi.org/10.1068/d21311>

Ramos, V. (2011). *Planeamiento urbano regional y formación profesional en el Perú. El caso del Instituto de Planeamiento de Lima -IPL. Orígenes, desarrollo y desarticulación 1961-1984*. 292, (Tesis para optar el Grado en la Universidad de Ingeniería). Lima, Peru.

Reaño, G. (24 de marzo de 2018). Perú: San Martín ordena su territorio para salvar sus bosques. *Mongabay*. Recuperado de <https://es.mongabay.com/2018/03/peru-san-martin-bosques-zonificacion-forestal/>

Revesz, B. (2006). Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local. *Congreso Internacional “Gobernabilidad y Gobernanza de Los Territorios En América Latina*, Cochabamba, Bolivia.

Reyna, C. (2000). *La anunciación de Fujimori- Alan García 1985-1990*. Lima, Perú: (DESCO, Ed.)

Riesco, P., Gómez, J., y Álvarez, D. (2008). Región, Comarca, Lugar: escalas de referencia en la metodología del paisaje. *Cuadernos Geográficos*, 43(2), 227–255.

Rodrigues Ribeiro dos Santos, M. (2010). *Crítérios para análise do zoneamento ambiental como instrumento de planejamento e ordenamento territorial* (Memoria para optar por Master em Ciências da Engenharia Ambiental em la Universidade de Sao



Paulo, Brasil). Recuperado de <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18139/tde-23032010-081438/pt-br.php>

Rodrigues Ribeiro dos Santos, M., y Lima Ranieri, V. (2013). Critérios para análise do zoneamento ambiental como instrumento de planejamento e ordenamento territorial. *Ambiente y Sociedade*, 16(4), 43–60.

Rodríguez, C. (2009). Ordenamiento Territorial y Gestión del riesgo. *Curso de experto en dirección y gestión pública local*. Guatemala.

Rodríguez, F. (2003). Perú: ordenamiento territorial con base en la zonificación ecológica en la Amazonia. *Taller latinoamericano Territorio y Desarrollo Sostenible*. Cali, Colombia.

Rodríguez, F. (2006). *Estrategia nacional de Zonificación Ecológica y Económica*. Lima, Perú: MINAM; Recuperado de <http://cdam.minam.gob.pe:8080/handle/123456789/441>

Romero, H. (2014). Vulnerabilidad, Resiliencia Y Ordenamiento Territorial de los desastres socio naturales en Chile. *Polígonos, Revista de Geografía*, (26), 87–110.

Romero, H., Vásquez, A., y Ordenes, F. (2003). *Ordenamiento territorial y desarrollo sustentable a escala regional, ciudad de Santiago y ciudades intermedias en Chile*. Santiago de Chile, Recuperado de <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/118063>

Romero, M., Peña, R., y González, P. (2012). Brasil: raíces geopolíticas y actual influencia en expansión. *Política y Cultura*, (37), 233–253.

Romo, V. (1 de mayo de 2018). Minería ilegal de Kotsimba pone en peligro al Bahuaja Sonene. *Mongabay*. Recuperado de <https://es.mongabay.com/2018/05/kotsimba-mineria-ilegal-bahuaja-sonene/>

Rua, C. (2018). *Plan de gobierno del Movimiento regional Musuq Ñan, elegido para el Gobierno Regional de Ayacucho- periodo 2019-2022* (p. 121). Huamanga, Perú: Jurado Nacional de Elecciones.

Ruiz, R. (2017). *El proceso de ordenamiento territorial* (Primera ed; Grupo Propuesta Ciudadana, Ed.). Lima, Perú: SINCO Diseño E.I.R.L.

Sabaté, J. (2004). De la preservación del patrimonio a la ordenación del Paisaje. *Urbano*, 7(10) 42–49.

Sabogal, A., y Borkowski, D. (2016). El estado actual de la gestión de la investigación ambiental en el Perú. *Espacio y Desarrollo*, (28), 7–23.

Sáenz de Buroaga, G. (1969). *Ordenación del territorio: el caso del país vasco y su zona de influencia* (Guadiana, Ed.). Madrid- España.

Saldaña, J., y Portocarrero, J. (2017). La violencia de las leyes: el uso de la fuerza y la criminalización de protestas socioambientales en el Perú. *Derecho PUCP*, (79), 311–352.

Salinas, E., y Toribio, S. (2014). Zonificación Ecológica y Económica de la región Huancavelica- Avances, utilidad y pasos a seguir. Lima, Perú: (Primera Ed; Desco, Grupo Propuesta Ciudadana).

Salinas, M. (2008). *El ordenamiento territorial. Experiencias internacionales. Serie Planeación Territorial*. Recuperado de <http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=SIBE01.xisymethod=postyformato=2ycantidad=1yexpresion=mfn=033385>

Sanabria, S. (2014). La ordenación del territorio: origen y significado. *Terra Nueva Etapa*, XXX (47), 13–32.

Sánchez, F. (2003). *Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.

Sánchez, J. (2002). *La revolución peruana: ideología y práctica política de un gobierno militar 1968-1975*. Sevilla, España: (Primera Ed; CSIC, Ed.).

Sandoval, C. (2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*. NU. CEPAL. ILPES. Recuperado de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/53681/MetodosyaplicacionesAL.pdf>

Sanhueza, M. C. (2008). La primera división político-administrativa de Chile, 1811-1826. *Historia*, 41(2), 447–493.

Santillana, J. (2007). Economía prehispánica en el área andina (período intermedio temprano, horizonte medio y período intermedio tardío). In C. Contreras (Ed.), *Compendio de historia económica del Perú I: Economía prehispánica* (pp. 231–314). Lima, Perú: IEP; BCRP.

Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona, España: Editorial Ariel.

Schlögel, K., y Arántegui, J. (2007). *En el espacio leemos el tiempo: sobre historia de la civilización y geopolítica*. Madrid, España: Ediciones Siruela

Servindi. (2017). *La historia del debilitamiento del Ministerio del Ambiente (2008-2017)*. Recuperado de [www.servindi.org/actualidad-noticias/20/05/2017/](http://www.servindi.org/actualidad-noticias/20/05/2017/)

Silva, S. (16 de noviembre de 2015). Desarrollo sostenible es una contradicción: Joan Martínez Alier. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/desarrollo-sostenible-una-contradiccion-joan-martinez-a-articulo-599613>

Silva Santisteban, R. (31 de enero de 2017). Los chantajes del Banco Mundial. *La Republica*. Recuperado de <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/31/01/2017/los-chantajes-del-banco-mundial>

Soares, D. (2010). Zoneamento Ecológico-Econômico Versus Planos De Recursos Hídricos, Com Aplicação Na Região Norte Do Estado Do Tocantins. (Memoria para optar por Master em Ciências da Engenharia Ambiental em la Universidad federal do Rio Grande do Sul, Brasil). Recuperado en <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/32406>.

Soria, C. (octubre de 2003). Direitos Fundamentais e Relações Sociais no Mundo Contemporâneo. “Seminário de Abertura Do Curso de Doutorado Em Direito Da Universidade Federal Do Pará, “Direitos Fundamentais e Relações Sociais No Mundo Contemporâneo” “Fórum Brasil-Europa 2003”, Pará, Brasil.

Sotomayor, K. (2017). *La naturaleza jurídica de las áreas Naturales protegidas en relación al derecho de propiedad*. Lima, Perú: Editorial PUCP.

SPT-TCA. (1994). *Zonificación ecológica y económica*. Manaus-Brasil.

Steinberger, M., y Bustos, M. (2000). Reflexões preliminares sobre as dimensões demográficas e urbanas do zoneamento ecológico-econômico. *Anais do XII Encontro Nacional Da Abep*, Caxambu, Brasil.

Steinberger Theodelina, M. (2003). Zonificación ecologica-economica como instrumento de gestion ambiental urbana-rural: el caso de la amazonia brasileña. *Cuadernos Del Cendes*, (53), 71-84.

Suarez, J. (2000). *Marco conceptual*. Recuperado de [http://titulaciongeografia-sevilla.es/master/archivos/recursos/presentacion\\_master.pdf](http://titulaciongeografia-sevilla.es/master/archivos/recursos/presentacion_master.pdf)

Suel, L. (2008). *Organización territorial de la provincia Andahuaylas*. (Tesis para optar título de Geógrafo, Universidad nacional Mayor San Marcos). Lima, Perú.

Tapia, M. (2010). *Zonificación agroecológica basada en el uso de la tierra, el conocimiento local y las alternativas de produccion*. Condesan. Recuperado de [http://www.cepes.org.pe/pdf/OCR/Partidos/manejo\\_integral\\_microcuencas/manejo\\_integral\\_microcuencas4.pdf](http://www.cepes.org.pe/pdf/OCR/Partidos/manejo_integral_microcuencas/manejo_integral_microcuencas4.pdf)

TCA-BID. (1998) *¿Cómo el Machiguenga ha conservado su bosque?* Lima - Perú.

TCA. Secretaria Pro Tempore. (1998). *Zonificación Ecológica y Económica: una propuesta metodológica para la Amazonia*. Caracas-Venezuela: (Primera Ed; Tratado de Cooperación Amazónica (TGA), Ed.).

Tempore, P. (1995). *Como resultado de la recomendación emanada del Encuentro Científico y Tecnológico de los Países Miembros del tratado de Cooperación Amazónica*, realizado en Belém, Brasil, del 18 al 24 de noviembre de 1984 y de la III Reunión Ordinaria del Consejo de Cooperación.

Teodoro, F., y Da Silva, A. (2014). O zoneamento ecológico-econômico no estado do Paraná e a concretização do princípio do desenvolvimento sustentável nos negócios jurídicos. *En Florianópolis: compendio 2014* (Ed.), Direito e Sustentabilidade. Brasil.

Tonconi, J. (2018). *Plan de Gobierno de la organización política Acción por la Unidad Tacna, elegido para el gobierno regional de Tacna - periodo 2019-2022* (p. 28). Tacna, Perú: Jurado Nacional de Elecciones.

Trivelli, C. (2019). *Articular es posible*. Recuperado de <https://hacerperu.pe/articular-si-es-posible/%0AHace>

UCSS. (2011). *Instrumentos de la planificación en los gobiernos locales del Perú: propuesta para sistematización de la planificación local*. In *Escuela de Gestión Pública*. Lima, Perú: (Primera Ed), Talleres gráficos de Llamkay S.A.C.

UNLM. (2013). *Ordenamiento y gestión de territorios por un desarrollo sostenible. Memoria de Seminario Internacional*. Universidad Nacional La Molina (Ed.), Lima, Perú

UNLM. (2014). *Aplicaciones de zonificación participativa y ordenamiento territorial en comunidades locales*. Lima, Perú: editorial de la Universidad Nacional Agraria la Molina.

Urkidi, P. (2012). Conceptualización de la ordenación del territorio y primeras experiencias de planificación territorial en la comunidad autónoma del País Vasco. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XXI (394), 1–13.

USAID/ICAA. (2014). *Módulo 4: ordenamiento territorial (OT), zonificación económica y ecológica (ZEE) y políticas territoriales*. Moyobamba, Perú.

Vega, L. (2013). Zonificación de Tacna enfrenta a Región y Ambiente. *La Republica*. Recuperado de <https://larepublica.pe/archivo/687637-zonificacion-de-tacna-enfrenta-a-region-y-ambiente>

Velasco, O. (2013). *Perú. La difícil construcción de una república para todos*. Lima, Perú: Instituto de Gobierno.

Velázquez, F. (2015). *La planeación territorial en Colombia: contexto, trayectoria y experiencias*. Lima, Perú: Grupo Propuesta Ciudadana (Primera ed).

Vilca, W. (2010). Los procesos de ocupación espontánea del territorio como reto para el ordenamiento territorial. *Anais XVI Encontro Nacional Dos Geógrafos*, Porto Alegre, Brasil.

Villacorta, S., y Úbeda, J. (2012). El mapa geomorfológico de Lima Metropolitana y sus cuencas hidrográficas, una herramienta para la gestión sostenible del territorio. *Espacio y Desarrollo*, (24), 7–16.

Villacreses, G., y Ponce, V. (2012). *Propuesta de ordenamiento territorial de la provincia de esmeraldas en base a la Zonificación Ecológica y Económica*. (Memoria de Master de Escuela Politécnica del ejército, Ecuador). Recuperado de <https://repositorio.espe.edu.ec/bitstream/21000/5852/1/T-ESPE-034355.pdf>

Wong-González, P. (2010). Ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial: retos para la gestión del desarrollo regional sustentable en el siglo XXI. *Estudios sociales*

(17), Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S018845572009000300002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018845572009000300002)

World Bank. (2006). *Hacia un sistema integrado de ciudades- Una nueva visión para crecer*. Lima, Perú: (Primera ed.; Banco Mundial, Ed.).

World Bank. (2007). *Análisis Ambiental del Perú: Retos para un desarrollo sostenible*. Recuperado en <http://siteresources.worldbank.org>

Wust, W., Plenge, H., y Mueller, T. (2010). *Perú: País Mega diverso*. Lima - Perú: Comisión Nacional de Diversidad Biológica.

Zarco-Arista, A., y Galicia, L. (2002). El concepto de escala y la teoría de las jerarquías en ecología. *Ciencias*, (67), 34–40.

Zegarra, L., Kuramoto, Juana/ Glave, M., Manrique, N., Jaramillo, M., Huamán, R., Pastor, G., Parodi, C. (2007). *Compendio de historia económica V: la economía peruana entre la gran depresión y el reformismo militar, 1930-1980*. En C. Contreras (Ed.), *Economía* (Primera ed.). Lima, Perú: BCRP y IEP.

Zoido, F. (1998). Geografía y ordenación del territorio. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, (16), 19–31.

Zoido, F. (2010). Ordenación del territorio en Andalucía. Reflexión personal. *Cuadernos Descentralistas*, (47), 189–221.

Zoido, F. (2012). El paisaje un concepto útil para relacionar estética, ética y política. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XVI (407).

Zucchetti, A., Ramos, V., Alegre, M., Aguilar, Z., Arroyo, R., y Tribut, E. (2008). *Guía Metodológica para el Ordenamiento Territorial y la Gestión de Riesgos para Municipios y Regiones*. Lima-Perú: Recuperado de [www.grupogea.org.pe](http://www.grupogea.org.pe).

## Documentos oficiales

Acuerdo Nacional. (2002). *Políticas de Estado*. Recuperado de <http://www.ana.gob.pe/nosotros/planificacion-hidrica/politica-estado-recursos-hidricos>

Autoridad Nacional del Agua. (2014). *Inventario Nacional de Glaciares y lagunas*. Lima, Perú.

Autoridad Nacional del Autoridad. (2015a). *Inventario de presas en el Perú*. Lima, Perú.

Autoridad Nacional del Agua. (2015b). *Planificación Hídrica en el Perú*. Lima, Perú.

Autoridad Nacional del Agua. (2015c). *Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos*. Recuperado de <http://www.ana.gob.pe/nosotros/planificacion-hidrica/politica-estrategia-recursos-hidricos>

Autoridad Nacional del Agua. (2016). *Evaluación de recursos hídricos de doce cuencas hidrográficas del Perú*. Lima, Perú.

Base de Datos de Pueblos Indígenas BDPI. (2018). *Comunidades indígenas u originarias del Perú*. Recuperado de <https://bdpi.cultura.gob.pe/>

BioAndes. (2008). *El Plan De Ordenamiento Territorial (POT)*. Lima, Perú.

BioCAN. (2012). *El programa BioCAN*. Boletín BioCAN. Lima, Perú

Comunidad Andina/Secretaría General. (2009). *Plan de ordenamiento territorial del distrito de Soritor: voluntades locales en práctica*. Lima, Perú: (Primera Ed.; Comunidad Andina, Ed.).

Comunidad Andina/Secretaría General. (2011). *Informe de la secretaría general del estado de avance del plan de implementación de la agenda estratégica andina*. Lima - Perú: Comunidad Andina de Naciones.

Comunidad Andina/Secretaría General. (2012). *Gestión Ambiental en los países de la Comunidad Andina*. Revista de La Integración, (9).

Comunidad Andina de Naciones. (2007). *Ordenamiento Territorial y Gestión del Riesgo. Memoria Del Taller Subregional Andino Sobre Ordenamiento Territorial y Gestión Del Riesgo*. Lima, Perú.

CEPLAN. (2010). *El Perú hacia el 2021- Plan Bicentenario*. Lima, Perú.

CEPLAN. (2011a). *Evolución socioeconómica del Perú 1990 - 2010* (Primera ed.). Lima, Perú: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

CEPLAN. (2011b). *Pensadores de la república. Ideas y propuestas vigentes para el Perú del siglo XXI*. Lima, Perú.



CEPLAN. (2011c). *Plan Bicentenario/ El Perú hacia 2021*. En Centro Nacional de Planeamiento estratégico. Lima, Perú.

CEPLAN. (2012a). *1er Congreso Nacional de Planificación y Desarrollo Sostenible-crecimiento con inclusión y sostenibilidad ambiental*. En Centro Nacional de Planeamiento estratégico. Lima, Perú.

CEPLAN. (2012b). Guía para la formulación de planes de desarrollo concertado regional y local. CEPLAN (Ed.), *Centro Nacional de Planeamiento Estratégico* (Primera ed). Recuperado en <http://www.ceplan.gob.pe/documentos/guía-la-formulación-planes-desarrollo-convertado>

CEPLAN. (2015). País OCDE Perú 2021: OECD Member Country. Lima, Perú

CEPLAN. (2016). *Estudio de Desarrollo Territorial Estudio de Desarrollo Territorial*. Lima, Perú.

Comisión Europea. (2017). *Evaluación del Apoyo Presupuestario en Perú (2009-2015)*. Freiburg, Alemania.

CONAM/GTZ. (2008). *El ordenamiento territorial: una herramienta para la gestión del riesgo*. In *La gestión del riesgo de desastres hoy: contextos globales, herramientas. Locales*. Lima, Perú. Recuperado en [http://bvpad.indeci.gob.pe/doc/cds/CD\\_eird2008/capitulo11.pdf](http://bvpad.indeci.gob.pe/doc/cds/CD_eird2008/capitulo11.pdf)

CONAM. (2005). Propuesta: lineamientos de política de ordenamiento territorial (Documento de Trabajo), Lima, Perú.

CONAM. (2007). *Zonificación Ecológica y Económica y gobiernos locales*. Lima, Perú.

CPP. (1979). *Constitución para la República del Perú*. Recuperado en <http://www.leyes.congreso.gob.pe>

CPP. (1993). *Constitución Política del Perú*, Recuperado de <http://www.leyes.congreso.gob.pe>

Cumbre de las Américas (1996). *Cumbres de las Américas Sobre Desarrollo Sostenible*. Santa Cruz -Bolivia

DNTDT. (2013). *Plan nacional de demarcación y organización territorial 2013-2016*. Lima, Perú.

DNTDT. (2015a). *Modelo, estrategia y políticas*. Lima, Perú

DNTDT. (2015b). *Plan operativo institucional de la DNTDT-2015* (Segunda Ed.). Lima, Perú.

IIAP. (2006). *Tocache hacia el desarrollo sostenible. Cartilla de difusión de la zonificación ecológica y económica*. Recuperado de

[https://alicia.concytec.gob.pe/vufind/Record/IIAP\\_6291dc5672b9c25bc5ca322ba95485f0](https://alicia.concytec.gob.pe/vufind/Record/IIAP_6291dc5672b9c25bc5ca322ba95485f0)

IIAP. (2010). Seminario - Taller internacional "Ordenamiento territorial de la región Andino -Amazónica". En (PDRS-GTZ)- IIAP (Ed.), *Seminario - Taller Internacional "Ordenamiento territorial de la Región Andino-Amazónica"*. Iquitos, Perú.

IIAP. (2016). *Como el Machiguenga ha conservado su boque*. Recuperado en <http://www.iiap.org.pe/Upload/Publicacion/CDinvestigacion/iiap/iiap3/iiap3-portada.htm#TopOfPage>

MINAM/DGOT. (2014). *Zonificación ecológica y económica para el ordenamiento territorial en el Perú- Estado y situación actual*. Lima, Perú.

MINAM. (2009a). *Manual para municipios ecoeficientes*. Lima – Perú: Ed. Enotria.

MINAM. (2009b). *Ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible*. Lima, Perú: Ed. Enotria.

MINAM. (2012). *Glosario de Términos para la Formulación de Proyectos Ambientales* (Primera Ed.). Lima, Perú.

MINAM. (2013). *Fundamentos que orientan la conducción del Ministerio del Ambiente en el Ordenamiento Territorial*. Lima, Perú.

MINAM. (2014a). *Compendio Normativo de Ordenamiento Territorial* (Primera Ed.). Lima, Perú.

MINAM. (2014b). *Informe final del proyecto: Análisis de las dinámicas de cambio de cobertura de la tierra en la Comunidad Andina*. Lima, Perú.

MINAM. (2014c). *Memoria Técnica: cuantificación de la cobertura de bosque y cambio de bosque a nobosque de la amazonia peruana periodo 2000-2005-2009*. Recuperado de <http://bases.bireme.br/>

MINAM. (2014d). *Orientaciones Básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú* (Primera Ed.). Lima, Perú: Recuperado de [http://www.aebr.eu/files/publications/121119\\_5\\_Avances\\_-\\_Javier\\_Lossio.pdf](http://www.aebr.eu/files/publications/121119_5_Avances_-_Javier_Lossio.pdf)

MINAM. (2014e). *Orto rectificación de Imágenes Satelitales Landsat*. Recuperado de <http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/wpcontent/uploads/sites/18/2013/10/Protocolo-ortorectificacion-imagenes-Landsat.pdf>

MINAM. (2016a). *Historia ambiental del Perú siglos XVIII y XIX*. (Primera ed). Lima, Perú: Tarea Asociación Gráfica Educativa.

MINAM. (2016b). *Ordenamiento territorial (OT) en el Perú (2011-2015)* (Primera ed). Lima, Perú.



MVCS. (2006). *Plan nacional de desarrollo urbano territorio para todos- lineamientos de política 2006-2015*. Lima, Perú.

MVCS. (2009a). *Manual para la elaboración de planes de Desarrollo urbano*. Lima, Perú.

MVCS. (2009). *Propuesta de Ley General de Desarrollo Urbano*, Lima, Perú.

MVCS. (2010). *Diagnóstico del sistema urbano nacional y políticas nacionales de desarrollo urbano*. Lima, Perú.

MVCS. (2013). *Plan de desarrollo urbano sostenible de ciudades en zonas de Frontera 2013-2021*. Lima, Perú.

MVCS. (2015). *Marco conceptual para el ordenamiento e integración de centros poblados urbanos y rurales en el territorio nacional*. Lima, Perú: Instituto Terramar.

SERNANP. (2013) *¿Cómo incorporar redes de conectividad a la planificación Territorial regional? - Experiencia de Cajamarca. Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado*. Lima, Perú: Giacomotti Comunicación Gráfica S.A.C.

ZEE-Amazonas. (2006). *Propuesta de zonificación ecológica y económica del departamento de Amazonas*. Chachapoyas, Perú. SINIA, MINAM.

ZEE-Ayacucho. (2013). *Zonificación Ecológica y Económica Ayacucho*. Ayacucho: SINIA-MINAM.

ZEE-Cajamarca. (2011). *Zonificación Ecológica y Económica base para el ordenamiento territorial del departamento de Cajamarca*. Cajamarca, Perú: SINIA, MINAM.

ZEE-Cusco. (2009). *Zonificación ecologica economica del departamento del Cusco*. Cusco, Perú: SINIA-MINAM.

ZEE-Huancavelica. (2013). *Zonificación ecológica del departamaento de Huancavelica*. Huancavelica, Perú: SINIA, MINAM.

ZEE-Junín. (2015). *Zonificación ecológica y económica del departamento de Junín*. Huancayo, Perú: SINIA, MINAM.

ZEE-Lambayeque. (2015). *Zonificación Ecológica y Económica del departamento de Lambayeque*. Chiclayo, Perú: SINIA, MINAM.

ZEE-Madre de Díos. (2009). *Propuesta de zonificación ecológica y económica del departamento de Madre de Dios*. Puerto Maldonado, Perú: SINIA-MINAM.

ZEE-Piura. (2013). *Propuesta de Zonificación Ecológica y Económica de la región Piura*. Piura, Perú: SINIA, MINAM.

ZEE-Puno. (2015). Zonificación Ecológica y Económica departamento de Puno. Puno, Perú: SINIA, MINAM.

ZEE-San Martín. (2006). *Las potencialidades y limitaciones del departamento de San Martín. Propuesta de Zonificación Ecológica y Económica como base para el ordenamiento territorial*. Moyobamba, Perú: SINIA, MINAM.

ZEE-Tacna. (2012). *Memoria final de la Zonificación ecológica y económica -ZEE, base para el ordenamiento Territorial de la región, para el proyecto “fortalecimiento de capacidades en planificación y ordenamiento”*. Tacna, Perú: SINIA-MINAM.

### **Documentos jurídicos**

D. Ley No 22660. Tratado de cooperación amazónica suscrito en Brasilia. Publicado en el Diario Oficial El Peruano (1978), Lima, Perú

D. S. N° 004 - 2011-V. Reglamento de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano. *Publicado en el diario oficial El Peruano*, Lima, Perú.

D. S. No 019-2003-PCM. Reglamento de la Ley N° 27795, ley de demarcación y organización territorial. *Publicado en el Diario oficial El Peruano*, Lima Perú.

D. S. No 045-2001-PCM. Constituyen la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental Publicado en el Diario oficial El Peruano, Lima Perú.

D. S. No 068-2001-PCM. Reglamento de la Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica. Publicado en el Diario Oficial El Peruano, Lima Perú.

D. S. No 087-2004-PCM. Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE). Publicado en el Diario Oficial El Peruano, Lima Perú.

D.C.D. No 010-2006-CONAM-CD. Metodología para la zonificación Ecológica y Económica. Publicado en el Diario Oficial El Peruano, Lima Perú.

D.L. No 1013. (2008). Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente. Publicado en el Diario Oficial El Peruano, Lima Perú.

D. Leg. 613-1990. Código Del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Publicado en el Diario Oficial El Peruano, Lima Perú.

D. Leg. No 1039 (2008). Decreto Legislativo que modifica disposiciones del decreto legislativo N° 1013. Publicado en el Diario Oficial El Peruano, Lima Perú.

D. Leg. No 1055 (2008). Modifíquense los artículos 32, 42, 43 y 51 de la Ley No 28611, Ley General del Ambiente. *Publicado en el Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

D. Leg. No 757 (1991). Ley Marco para el crecimiento de la inversión privada. *Publicado en el Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

D.Leg.N°177 (1981). Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

D.R. No 002-GRSM-PGR (2009). Aprueban Reglamento para la aplicación de la Zonificación Ecológica y Económica - ZEE del departamento de San Martín. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

D.S. N° 002-MINAM (2017). Aprueban el Reglamento de organización de funciones del Ministerio del Ambiente-MINAM. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

D.S. N° 010-PCM (2005). Aprueban Estándares de Calidad Ambiental (ECAs) para Radiaciones No Ionizantes. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

D.S. N° 015-AG (2007). Modifican el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales protegidas. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

D.S. N° 022-V (2016). Reglamento de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano sostenible. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

D.S. N° 048-PCM (1997). Reglamento de Organización y Funciones del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM). Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

D.S. N° 053-EM (2007). Aprueban Reglamento de la Ley de Promoción del Uso Eficiente de la Energía. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

D.S. N° 002-MINAGRI (2016). Decreto supremo que aprueba la política nacional agraria. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

D.S. N° 002-MINAM (2017). Aprueban el reglamento de organización y funciones (ROF) del Ministro del Ambiente-MINAM. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

D.S. N° 002-MINAM (2017). Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio del Ambiente - MINAM. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

D.S. N° 007-MINAM (2008). Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

D.S. N° 008-PCM (2005). Reglamento de la Ley No 28245 - Ley marco del sistema nacional de gestión ambiental. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

D.S. N° 008-MIDIS (2013). Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “incluir para crecer”. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

D.S. N° 012-MINAM (2009). Política Nacional del Ambiente. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

D.S. N° 017-RE (2013). Reglamento de la Ley N° 29778 – Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

D.S. N° 020-AG (2008). Reglamento del Decreto Legislativo No 994 que promueve la inversión privada en proyectos de irrigación para la ampliación de la frontera agrícola. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

D.S. N° 022-PCM (2001). Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (CONAM). Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

D.S. N° 048-PCM (2001). Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley No 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD). Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

D.S. N° 072-PCM (2005). Reglamento del Registro Nacional de Profesionales y Técnicos de Demarcación Territorial. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

D.S. N° 084-PCM (2003). Decreto supremo que aprueba reglamento de la ley No 29533, Ley que implementa mecanismos para la delimitación territorial. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

D.S. N° 088-PCM (2007). Modifica la conformación y amplía las funciones del Comité Técnico Consultivo relacionado con la Zonificación Ecológica y Económica y Ordenamiento Territorial. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

D.S. N° 102-PCM (2001). Aprueban Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica del Perú. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

D.S. N° 036-PCM (2003). Decreto Supremo que aprueba el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2007. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

D.S. N° 086-PCM (2003). Aprobar la Estrategia Nacional sobre Cambio Climático que como anexo forma parte del presente Decreto Supremo. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

D.S. N° 012-2005-SA (2005). Modifican reglamento de los niveles de estados de alerta nacionales para contaminantes del aire. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

D.S. N° 014-EM (2007). Modifican Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 28522 (2005). Ley del sistema Nacional de Planeamiento estratégico y del centro nacional de planeamiento estratégico (CEPLAN)., Poder Legislativo Congreso De La Republica. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 28611 (2005). Ley General del Ambiente. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 3238 (1983). Ley orgánica de ordenación del territorio. República de Venezuela,

Ley N° 26410 (1994). Ley del Consejo Nacional del ambiente. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 26821 (1997). Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 26834 (1997). Ley de Áreas Naturales Protegidas. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 26839 (1997). Ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 26878 (1997). Ley General de Habilitaciones Urbanas. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 27308 (2000). Ley forestal y de fauna silvestre. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 27446 (2001). Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 27446 (2001). Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y su Reglamento. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 27680 (2002). Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 27783 (2002). Ley de bases de la descentralización. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 27795 (2002). Ley de Demarcación y Organización Territorial Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 27867 (2003). Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 27972 (2003). Ley orgánica de Municipalidades Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 28183 (2004). Ley marco de desarrollo de parques industriales. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 28245 (2004). Ley marco del sistema nacional de gestión ambiental. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 28256 (2004). Ley que regula el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 28271 (2004). Ley que regula los pasivos ambientales de la actividad minera. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 28274 (2004). Ley de incentivos para la integración y conformación de regiones. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 28920 (2010). Ley que prorroga el plazo contenido en la Primera y Segunda Disposiciones Complementarias de la Ley N° 27795. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 29021 (2007). Ley de promoción para la fusión de municipios distritales. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 29134 (2007). Ley que regula los pasivos ambientales del subsector hidrocarburos. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 29158 (2007). Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 29325 (2012). Ley del sistema nacional de Evaluación y fiscalización ambiental. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 29533 (2010). Ley que implementa mecanismos para la delimitación territorial e instituye el arbitraje territorial. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 29763 (2015). Ley Forestal y de Fauna Silvestre Ley No 29763 y sus Reglamentos. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 29778 (2011). Ley marco para el desarrollo de la integración fronteriza. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 29785 (2011). Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 30187 (2014). Ley que modifica los artículos 4, 5, 10 y la Primera Disposición Complementaria de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 30230 (2014). Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

Ley N° 30754 (2018). Ley Marco Sobre el Cambio Climático. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

R. D. N° 007-EF/63.01 (2013). Lineamientos para la Formulación de Proyectos de Inversión Pública en Materia de Ordenamiento Territorial. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

R. M. N° 008-MINAM (2016). Procedimiento Técnico y Metodológico para la Elaboración del Estudio Especializado de Evaluación de Riesgos de Desastres y Vulnerabilidad al Cambio Climático. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

R. M. N° 252-PCM (2008). Plan Nacional de Demarcación Territorial para el año 2008. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

R. Pres. N° 086-CONAM/PCD (2008). Segundo Plan Operativo Bienal: Zonificación Ecológica y Económica y ordenamiento territorial 2008-2010. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

R.D. N° 006-EF/63.01 (2016). Lineamiento para la formulación de proyectos de inversión pública para el desarrollo de capacidades en materia de gestión territorial. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

R. Leg. No 27824 (2002). Resolución Legislativa que aprueba el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

R.M. N° 026-MINAM (2010). Lineamientos de política para el ordenamiento territorial. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

R.M. N° 0289-PCM. (2013a). Plan nacional de demarcación y organización territorial. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

R.M. N° 056-MINAM (2015). Contenido mínimo de las disposiciones internas que regulan las Comisiones Técnicas de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) en el ámbito regional o local. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

R.M. N° 087-MINAM (2015). Establecen disposiciones respecto a la Comisión Técnica de instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento territorial. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

R.M. N° 098-MINAM (2016). Lineamientos estratégicos y disposiciones complementarios para a Conducción del proceso de Ordenamiento territorial. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

R.M. N° 135-MINAM (2013). Guía metodológica para la elaboración de los instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento territorial. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

R.M. N° 139-MINAM (2011). Tercer Plan Operativo Bienal Zonificación Ecológica y Económica y Ordenamiento Territorial Informe Final. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

R.M. N° 159-MINAM (2015). Procedimiento Técnico y Metodológico para la Elaboración del Estudio Especializado de Análisis de Capacidad Institucional. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

R.M. N° 189-MINAM (2015). Lineamientos para el manejo integrado de las zonas marino costeras. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.



R.M. N° 311-MINAM (2015). Procedimiento Técnico y Metodológico para la Elaboración del Estudio Especializado de Servicios Eco sistémicos para el Ordenamiento Territorial (OT). Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

R.M. N° 355-PCM/DNTDT (2007). Lineamientos para la prevención y tratamiento de controversias territoriales y otros casos sobre demarcación territorial. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

R.M. N° 596-EM/DM (2002). Aprueba el Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales en el Sector Energía y Minas. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

R.M N° 081-MINAM (2016). Procedimiento Técnico y Metodológico para la Elaboración de “Estudio Especializado de Análisis de los Cambios de la Cobertura y Uso de la Tierra. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

R.M N° 136-MINAM (2015). Procedimiento Técnico y Metodológico para la Elaboración del Estudio Especializado de Normativa y Políticas con Incidencia Territorial. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

R.P. N° 135-CONAM-PCD (2005). Primer Plan Operativo Bianual de la Zonificación Ecológica y Económica 2005 – 2007. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

R.S. N° 104-MINAM. Directiva N° 002-MINAM (2009). “Procedimiento de evaluación para la aprobación de proyectos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y captura de carbono”. Publicado en el *Diario Oficial El Peruano*, Lima Perú.

### **Páginas web consultadas**

<http://www.rae.es>

<http://www.minam.gob.pe>

<http://www.fao.org>

<https://actualidaddelperu.blogspot.com.es>

<http://www.peruserviciosturisticos.com>

<http://silsociales2010.blogspot.com.es/2010/08/>

<http://www.mincul.gob.pe>

<http://www.inei.gob.pe>

<http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/dntdt/dntdt.htm>

<http://www.ceplan.gob.pe>

<https://spijweb.minjus.gob.pe/>

<http://www.Produce.gob.pe>

<http://www.trabajo.gob.pe>

<http://www.ign.gob.pe>

<http://www.minagri.gob.pe>

<https://www.serfor.gob.pe/somos-serfor/presentacion>

<https://www.gob.pe/666-ministerio-de-cultura-que-hacemos>

<http://www.icl.gob.pe>

<http://zeeot.regioncajamarca.gob.pe/>

<http://zeeot.regionpiura.gob.pe/>

<http://www.ima.org.pe/estudios/>

<https://www.geoidep.gob.pe/gobierno-regional-del-callao>

<http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/registro-nacional-de-procesos-de-ot/#>

<http://www.comunidadandina.org>

## Anexos

Anexo 1. Matriz “checklist” para verificación de resultados de acuerdo al Reglamento ZEE. D. S. N° 087-2004-PCM.

N°	Características	Calificación
<b>Características De La Zonificación Ecológica y Económica - ZEE</b>		
1	Naturaleza	
2	Finalidad	
3	Objetivos	
4	Niveles de estudio	
5	Zonificación sectorial	
6	Enfoques	
7	Metodología	
8	Evaluación de UEE	
9	Categoría de uso	
10	Niveles de calificación de las categorías de uso	
<b>Gestión institucional de ZEE</b>		
11	órganos competentes	
12	Funciones MINAM	
13	Comisión Ambiental Transectorial (CAT)	
14	Comité Técnico Consultivo (CTC)	
15	Función del CTC	
16	Comisión técnica ZEE en el ámbito regional y local	
17	Funciones de la comisión técnica regional y local	
18	Etapas de ZEE	
19	Plan Operativo bianual de ZEE	
20	Etapa Inicial	
21	Etapa de proceso de formulación de la ZEE	
22	Etapa de aprobación	
23	Etapa de Aplicación	
24	Etapa de Monitoreo, evaluación y actualización	
<b>Sistema de información para el proceso</b>		
25	Información disponible	
26	mecanismo de acceso	
27	Instituciones generadores de información	
28	Acuerdos institucionales	
<b>Supervisión y sanciones</b>		
29	Autoridades responsables	
30	Quejas	

Anexo 2. Ficha de valoración de los instrumentos de zonificación formulados y aprobados según el reglamento D. S. N° 087-2004-PCM y reglamento metodológico D.C.D. N° 010-2006-CONAM-CD

N°	ITEM	Regiones												
		Amazonas	San Martín	Madre de Dios	Cusco	Cajamarca	Callao	Tacna	Ayacucho	Piura	Lambayeque	Huancavelica	Junín	Puno
1	ETAPA INICIAL.													
	Decisión política de la autoridad del ámbito													
	Planteamiento de nivel de estudio y escala.													
2	ETAPA DE FORMULACIÓN.													
	Conformación de la “Comisión Técnica”													

	Órganos regionales responsables e instituciones externas.																		
2.1	Fase preliminar.																		
	Definición de objetivos y alcances.																		
	Establecimiento del equipo técnico.																		
	Recursos humanos																		
	Definición del marco de referencia.																		
	Hipótesis de trabajo.																		
	Metodología de trabajo.																		
2.2	Fase de recopilación y generación de información temática.																		
	Recopilación y análisis de la información existente.																		
	Material cartográfico en el país.																		
	Generación de mapas temáticos de variables biofísicas.																		
	Generación de mapas temáticos de variables socioeconómicas.																		
	Elaboración de mapas para facilitar la evaluación de las UEE.																		
2.3	Elaboración de mapas para regiones en zonas marinas y del litoral costero.																		
	Fase de análisis.																		
	Generación de la base de datos preliminar.																		
2.4	Delimitación de las Unidades Ecológicas Económicas.																		
	Fase de evaluación.																		
	Generación de submodelos auxiliares.																		
	Generación de submodelos para la evaluación de las UEE.																		
	Elaboración de mapas de síntesis evaluativos.																		
	Determinación de las Zonas Ecológicas y Económicas.																		
	Categorías de uso en el proceso de ZEE.																		
	Descripción de zonas.																		
2.5	Niveles de calificación.																		
	Fase de validación.																		
	Participación de la Población Involucrada.																		
3	Concertación y validación de la propuesta.																		
	<b>ETAPA DE APROBACIÓN.</b>																		
3	Aprobación de la ZEE por los gobiernos regionales.																		
	Aprobación del instrumento de ZEE por el																		

	MINAM.													
4	<b>ETAPA DE APLICACIÓN.</b>													
	Instrumento de planificación y gestión del territorio.													
	Remisión a sectores y niveles de gobierno.													
	Difusión de la ZEE.													
5	<b>ETAPA DE MONITOREO, EVALUACIÓN Y ACTUALIZACIÓN.</b>													
	Aplicación y Monitoreo.													
	Participación de actores durante el monitoreo.													
	Monitoreo permanente y evaluación anual.													
	Actualización													
Articulación con otros planes														

Anexo 3. Características de las memorias de las ZEE regionales. Según el Reglamento D. S. N° 087-2004-PCM y Reglamento metodológico D.C.D. N° 010-2006-CONAM-CD

N°	Ítem	Regiones												
		Amazonas	San Martín	Madre de Dios	Cusco	Cajamarca	Callao	Tacna	Ayacucho	Piura	Lambayeque	Huancavelica	Junín	Puno
	Año aprobación	2006	2006	2009	2009	2011	2012	2013	2013	2013	2014	2014	2015	2015
1	Grupo técnico	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2	Agradecimientos	x							x					
3	Presentación	x	x	x					x	x				x
4	Introducción	x	x	x	x	x	x	x	x			x	x	x
	Contexto del proceso		x			x		x		x		x	x	x
5	Marco conceptual ZEE-OT	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x
	Metodología			x	x	x		x		x	x	x	x	x
6	Escenario físico	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x
	Escenario biológico			x	x	x		x		x	x	x	x	x
7	Escenario socioeconómico	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x
	Sub modelos de ZEE		x			x		x	x	x	x	x	x	x
9	Propuesta de ZEE	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Descripción de zonas	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Calificación para uso y manejo	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
	Conclusiones					x		x		x	x	x	x	x
10	Recomendaciones al proceso	x	x	x		x		x	x		x	x	x	x
11	Agenda pendiente	x	x	x	x									
12	Bibliografía	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x