





EL SINUOSO CAMINO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN PERÚ

Álvaro Campana / Grupo Propuesta Ciudadana

El recorrido del ordenamiento territorial (OT) en Perú ha sido sinuoso, con avances y retrocesos, y marcado por confusiones y ambigüedades conceptuales, normativas e institucionales¹. Si bien es cierto se reconoce su importancia y se le invoca en muchas ocasiones, como ocurre cada vez que se cobra conciencia de la gran cantidad de conflictos socio-ambientales que existen en el país, o como se observó tras los desastres ocurridos con el Fenómeno del Niño Costero, lo cierto es que pasados varios años nos encontramos con que la política del OT se halla paralizada y bloqueada. Esto, a pesar de que existe una política de Estado en el marco del Acuerdo Nacional, Política 34², e importantes inversiones en la implementación de sus instrumentos, como la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) en los que han invertido tiempo y recursos los gobiernos regionales y el propio Ministerio de Economía y Finanzas. Es más, el OT ha desaparecido de la gestión del territorio (GT), y ahora no es parte de la rectoría de ningún sector³, ni siquiera del recientemente creado Viceministerio de Gobernanza Territorial⁴, y los instrumentos que ordenan el territorio permanecen dispersos en distintos sectores del Estado sin posibilidades de su articulación; pero, 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.

En ese sinuoso camino, la discusión conceptual y normativa, así como los arreglos institucionales han estado determinados por distintos momentos políticos que han definido la suerte del OT. Como se ha repetido muchas veces, el OT requiere de una gran voluntad política y también de una capacidad de participación de la sociedad civil ya que es principalmente un proceso político en el que entran en juego la toma de decisiones sobre el territorio y, particularmente, los recursos naturales presentes en esos territorios; e implica, por tanto, poner en juego las relaciones de poder de diversos actores presentes en el territorio o vinculados a él: actores gubernamentales, privados y sociales que pueden coincidir muchas veces en sus motivaciones, pero también pueden disentir.

En Perú, como en otros países, se produjo entre los años 2003 y 2012 el llamado superciclo de precios de las materias primas que permitió un importante crecimiento de la economía; este, generó una presión sobre los territorios causando impactos

1 Postigo de la Motta, William. *Ordenamiento Territorial: entre la confusión y el estancamiento*. Grupo Propuesta Ciudadana. Lima enero 2017.

2 Política Número 34 de Ordenamiento y Gestión territorial. Ver en: <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%e2%80%8b/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/34-ordenamiento-y-gestion-territorial/>

3 El Ministerio del Ambiente ya no es ente rector del OT, sino del Ordenamiento Territorial Ambiental según su nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF), de acuerdo al Decreto Supremo N°002-2017- MINAM.

4 Según el nuevo ROF de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial no contiene el OT como parte de su trabajo. Existen tres secretarías: Descentralización, Gestión Social y Diálogo, y Demarcación y Organización Territorial.

sobre la implementación de políticas de planeamiento y regulación de los territorios en el marco de gobiernos que priorizaron la inversión en el sector extractivo, particularmente minero. En el futuro, serán las dinámicas impuestas desde el capital las que determinarán el uso y ocupación del territorio, tanto desde la economía formal privada y pública, como desde las economías informales e ilegales en los territorios.⁵

Siendo así, es clave comprender esos momentos en los cuáles la discusión sobre el OT cobraba determinada importancia, tomaba determinado sesgo y tenía ciertas expresiones institucionales. Es necesario, además, reiterar la vigencia de su importancia, la cual hoy nuevamente puede ser planteada principalmente desde la sociedad civil; profesionales y técnicos han desarrollado experiencias ya sea en la formulación de diagnósticos como en la implementación de instrumentos de planificación y gestión territorial. En todo este recorrido es importante considerar a la sociedad civil como animadora de los avances del OT y su institucionalización, en el debate conceptual y en las iniciativas legislativas y en llevar adelante o acompañar experiencias de OT en comunidades, gobiernos locales o regionales, no sin surtir de cuadros técnicos al propio Estado a nivel nacional y también en los espacios subnacionales.⁶

I. PARA COMPRENDER EL OT

Para dar cuenta de este proceso es necesario tomar en cuenta que, según la Carta Europea de Ordenación del Territorio⁷, el OT es considerado como una política, un proceso, una disciplina académica, y un instrumento de gestión administrativa concebida desde un enfoque global e interdisciplinario. Es expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales, ecológicas, cuyos objetivos apuntan a lograr:

- i) un desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones;
- ii) la mejora de la calidad de vida;
- iii) la gestión responsable de los recursos naturales;
- iv) la protección del ambiente y la utilización racional del territorio.

5 Ballón E., Eduardo; Campana, Álvaro y Marisa Glave R. "Ordenamiento territorial: entre el entrapamiento normativo y la reterritorialización del capital". En: *Perú hoy. Hacia otro desarrollo*. Iván Mendoza (Compilador). Lima: DESCO, 2015. P. 153-195.

6 Chirinos P., Alejandro; Passuni P., Silvia; y Ursula Rischmöller Y. *Una mirada sobre el ordenamiento territorial desde lo local hacia lo nacional. Lecciones y recomendaciones desde las experiencias de ordenamiento del territorio en Cajamarca, Pitumarca y Carmen de la Frontera*. Lima: CooperAcción, 2013. Ver también: Chirinos, Alejandro. *Guía Metodológica para la promoción de procesos de Ordenamiento Territorial comunal*. Proyecto: Ordenamiento participativo del territorio en los andes peruanos – ACPic-II. Editado por CooperAcción, Lima 2017.

7 Ver: <http://bit.ly/1nY7i0y>

El OT surge como preocupación frente a la necesidad de generar procesos de cohesión social y territorial en el contexto de integración regional de la Unión Europea, lo que implicaba armonizar diversas dinámicas territoriales y cerrar brechas en territorios tan diversos como los de los países europeos.

De otro lado, también es importante considerar las diversas preocupaciones que animaron a generar procesos de OT en nuestros países, aunque no de manera exclusiva, debido al crecimiento de las ciudades, la necesidad de llevar a cabo procesos de desarrollo local, las reivindicaciones regionales que planteaban la generación de necesarios procesos de regionalización y de desarrollo regional, la preocupación ambiental presentando iniciativas para promover procesos de planificación física, urbana, socioeconómica, regional, las cuales son antecedentes de la política de OT desde mediados del siglo XX.

Por otra parte, una preocupación particular por el uso del suelo agrícola y la alimentación, por el uso racional de los recursos naturales, de protección ambiental y particularmente la preservación o manejo sostenible de la amazonia planteó la necesidad de impulsar procesos de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE). Este proceso se origina en 1974 en la FAO con la zonificación agroecológica y luego en 1994 en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica, realizado en Brasil. La ZEE se define como un instrumento dinámico del OT. De esta manera, se da un paso importante, conceptual y metodológicamente para generar procesos de OT. El OT en Perú tendrá una impronta ambiental importante y la ZEE será un instrumento fundamental para su avance. El OT implicará también otros procesos como los relacionados con la demarcación y organización territorial.

Finalmente es necesario considerar, como afirma Boisier⁸, que el OT es una de las cuatro megapolíticas que apuntan al desarrollo territorialmente armónico, constituyéndose en una de las megapolíticas territoriales orientadas a este fin. De esta manera el OT, la descentralización, el impulso del desarrollo local así como la cohesión territorial son parte de un nuevo enfoque de desarrollo que busca la superación del modelo neoliberal y de los enfoques del desarrollo sostenible, o del desarrollo humano, que desde esta perspectiva son insuficientes para alcanzar un desarrollo más integral. Es importante, por ello, considerar que ese desarrollo armónico e integral debe considerar, por ejemplo, la superación de las profundas desigualdades y brechas territoriales y la necesidad de articular estas megapolíticas⁹.

8 Boisier, Sergio. "América Latina en un medio siglo (1950/2000): el desarrollo, ¿dónde estuvo?". En: *Observatorio Iberoamericano de Desarrollo Local y la Economía Social*. Año 1, N° 1, septiembre de 2007. Ver: <http://bit.ly/297IWpj>

9 Campana, Álvaro. *Desigualdad, desarrollo territorial y descentralización en el Perú. Ciclo de formación XXVII*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2017.

2. LOS DIVERSOS MOMENTOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL PERÚ

Considerados estos antecedentes, podemos identificar ciertos énfasis que tomará el OT en los últimos años estableciendo una periodización en los años inmediatos; en un primer momento, en los inicios del siglo XXI que se caracteriza por una producción normativa desordenada y dispersa, así como por la proliferación de instrumentos de gestión territorial desde diversos sectores. En este momento, ya aparecen esfuerzos que buscan concretar un primer marco institucional que llega a su punto culminante con la creación del Ministerio del Ambiente, al cual se le otorga, en 2008, el carácter de ente rector del proceso de OT. Se debe considerar que, en el marco de la descentralización, los gobiernos descentralizados tienen funciones para ordenar su territorio, asociadas estas a otras de carácter ambiental.

En Perú, desde 1997 y bajo la rectoría de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), se consideró a la ZEE como base del OT. Con la promulgación del Reglamento de la ZEE en 2004 se traslada, ésta, al Consejo Nacional del Ambiente (CONAM). Finalmente, la ZEE pasará al MINAM tras su creación. Sin embargo, se producen diversas confusiones respecto de la ZEE ya que en varias de sus formulaciones parece que es este proceso el que ya define u orienta la ocupación del territorio con lo que es la forma que toma el OT. A la vez se promulgan otras leyes importantes que contienen políticas e instrumentos que tienen incidencia en el territorio, como son: la Ley de Demarcación y Organización Territorial en el marco de la PCM en 2002 y el Reglamento de Acondicionamiento Territorial bajo la rectoría del Ministerio de Vivienda.

Un segundo momento se da con la dispersión normativa y de los instrumentos que tienen incidencia territorial, los cuales están diseminados en varios sectores. Desde la rectoría del MINAM¹⁰, y con un rol importante de la sociedad civil y de los propios gobiernos descentralizados, se empiezan a dar pasos para la articulación de las herramientas y procesos relacionados al OT que debían culminar en la formulación de planes de OT, y una ley de OT que debía ordenar también la dispersión normativa. Sin embargo, este también es un momento en el que los gobiernos descentralizados pierden de manera importante su autonomía bajo el control técnico del MINAM, que en cumplimiento de su rol rector los termina atándolos de manos.

Este segundo momento abarca desde la creación del MINAM hasta el 2013, en que se da una Resolución Ministerial que complejiza el proceso. Se empiezan a implementar los procesos de ZEE como diagnósticos sustentatorios de los futuros planes de OT que se encuentran bajo la rectoría del MINAM, para lo cual se elaboran

10 Para ver una compilación de las normas, ver: Ministerio del Ambiente. *Compendio Normativo de Ordenamiento Territorial*. Lima, noviembre de 2014. En versión virtual: <http://sinia.minam.gob.pe/compendio-normativo-ordenamiento-territorial>

planes bianuales que permiten avances sostenidos en las regiones de estos procesos. Con una alta exigencia técnica, el proceso se sesga en esta perspectiva, reduciendo su carácter político y menos participativo. En 2010 se dan pasos importantes, empezando a discutirse la necesidad de formular una Ley de OT que permita ordenar el territorio pero también el marco normativo. Se formulan los Lineamientos de Política del OT, en los cuales se definen 5 objetivos que evidencian una comprensión amplia del OT y que incluye una preocupación por:

- i) el uso sostenible de los recursos naturales, la protección de la diversidad biológica y la ocupación ordenada del territorio en concordancia con potencialidades y limitaciones, pero también el desarrollo equilibrado del territorio nacional mediante una adecuada planificación del territorio;
- ii) la prevención y una utilidad correctiva frente a la inadecuada localización de los asentamientos humanos, de la construcción de la infraestructura y las actividades productivas identificando condiciones de vulnerabilidad;
- iii) contribuir a revertir procesos de exclusión y pobreza, fortaleciendo el desarrollo territorial;
- iv) revertir los procesos de deterioro de los ecosistemas y promover los usos del territorio que conduzcan al desarrollo sostenible.

Se debe notar que no se incluye en estos objetivos nada referido a la organización territorial; es decir, al proceso de construcción de regiones. Ya en este año el proceso de descentralización y regionalización se hallaba en su propia crisis luego de que se desactivara el Consejo Nacional de Descentralización y en el que se tendía a la recentralización de funciones y recursos. Es un momento importante en términos de crecimiento económico debido a los altos precios de los minerales, con lo que se incrementó la conflictividad socioambiental. Esto llevó a que se considerara fundamental la discusión de una ley de OT que ayudara justamente a definir, de una mejor manera, el uso del territorio salvaguardando recursos como el agua, muy importantes para las comunidades campesinas y los pueblos indígenas en cuyos territorios se llevan a cabo las principales actividades extractivas.

Será en el gobierno de Alan García que se crea el MINAM, en 2008, y Ollanta Humala llegará al gobierno con la promesa de promulgar una ley de OT. Sin embargo, con el conflicto en torno al proyecto Conga que enfrentaría a la población y el Gobierno Regional de Cajamarca con la Empresa Yanacocha, apenas iniciado el gobierno de Humala, terminará convenciendo al gobernante de trabar los procesos de ZEE y OT cuya información habría servido de argumento para cuestionar el proyecto. Humala trasladó la discusión del OT a un espacio que debía garantizar un mayor consenso antes de la ley prometida: el Acuerdo Nacional. Mientras tanto se

fueron dando otras medidas desde el MINAM que terminaban ampliando los plazos y procesos para que los Gobiernos Regionales formulen sus Planes de OT. La Resolución Ministerial 135-2013 del MINAM, agregaba al diagnóstico la necesidad de 7 Estudios Especializados y de un Diagnóstico Integrado del Territorio.

Así, se abre un tercer momento errático que hace que desde el Estado se busque frenar la concreción de una política de OT a través de diversos mecanismos y buscando diversos subterfugios, entre ellos la aprobación de una Política en el Acuerdo Nacional que, sin embargo, no tendrá ninguna implicancia práctica. En efecto, en 2013 se aprueba la política número 34 de “Ordenamiento y Gestión Territorial”. Es importante destacar en la discusión de esta política el conflicto intersectorial dentro del propio Estado por la rectoría del OT. Es en ese contexto que el MINAM empieza a distinguir al OT de la Gestión del Territorio (GT) que es, según las definiciones planteadas, más abarcadora e incluye a otros instrumentos como el Acondicionamiento Territorial (AT), el Plan de Desarrollo Urbano, la demarcación territorial entre otros en el que el OT es una especie de instrumento más estratégico del cual se pueden servir los otros instrumentos de GT.¹¹

La política de OT y GT es sin duda más abarcadora y va mucho más allá de una preocupación particularmente ambiental, y fue criticada por los distintos sectores por haberse hecho rector al MINAM. Entre sus objetivos está:

- i) lograr un desarrollo humano integral, equitativo y sostenible, la vigencia de los derechos y la igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional;
- ii) conciliar el crecimiento económico y la competitividad con la equidad social y la sostenibilidad ambiental; Impulso y la consolidación de las ciudades sostenibles como centros dinamizadores del desarrollo urbano y rural;
- iii) impulso del desarrollo descentralizado sobre la base de la pertinencia;
- iv) la reducción de la vulnerabilidad;
- v) la regulación e impulso de un proceso planificado de ordenamiento territorial multiescala, intersectorial, intergubernamental, participativo, como una herramienta para la gestión integrada del territorio;

11 “El Ordenamiento Territorial forma parte de la gestión territorial junto a otros procesos que tienen un componente territorial y su propio marco conceptual y normativo, como la demarcación territorial, el desarrollo urbano...”. La gestión del territorio es: “El proceso de articulación de políticas nacionales, bajo un enfoque territorial, con la finalidad de garantizar el desarrollo humano...” En: Ministerio del Ambiente. *Orientaciones básicas sobre ordenamiento territorial en el Perú*. Lima: MINAM, 2015. P. 9.

- vi) un sistema de gestión territorial que permita armonizar los instrumentos técnicos y normativos para coordinar las políticas nacionales, sectoriales y los planes regionales y locales de desarrollo concertado y de ordenamiento territorial;
- vii) la consolidación de una división político-administrativa a partir de la conformación de regiones, y concluirá la demarcación de los distritos y provincias del país entre otros.

En este período también se plantearán diversas propuestas de ley de OT¹² que una y otra vez serán bloqueadas por el ejecutivo y el legislativo. La sociedad civil tendrá una participación importante en esta discusión, incluida la del Acuerdo Nacional, en la que la Plataforma para el Ordenamiento Territorial¹³ es una plataforma de organizaciones no gubernamentales y de asociaciones de gobiernos descentralizados, los cuales contribuirán presentando sus propuestas de ley y asesorando a diversos actores y autoridades. Este momento estará marcado por tensiones con el propio MINAM, en las que también se verán envueltos los gobiernos descentralizados ya que el celo del ministerio en la discusión sobre los instrumentos y los aspectos conceptuales harán que incluso lleguen a vetar la participación de especialistas en los espacios de discusión regionales, se restrinja a través de la excesiva reglamentación los Comités a partir de los cuales la sociedad civil participa en los procesos. A ello, se debe agregar que las pautas metodológicas de los nuevos instrumentos sustentatorios eran incipientes produciendo la impaciencia de los Gobiernos Regionales.

En ese contexto, los Gobiernos Descentralizados y la sociedad civil buscarán otras alternativas para implementar sus procesos de OT. En primer lugar, y aprovechando la alianza con la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, espacios como la Plataforma para el Ordenamiento Territorial generan espacios de intercambio de experiencias y aprendizajes con funcionarios de las regiones y localidades encargados del OT, con especialistas, académicos, entre otros más. En el caso de los Gobiernos Regionales, por ejemplo, se dan pasos importantes como poner en valor la información obtenida gracias a los procesos de ZEE que son utilizados para establecer algunas regulaciones en el uso del territorio, como ocurre en San Martín donde luego de la reglamentación de la ZEE se avanza hacia la formulación de una Política Territorial Regional. En otras regiones se establecen Lineamientos Regionales de OT¹⁴. También, con apoyo de la cooperación internacional, diversas ONG apoyan procesos de OT comunal o distrital produciendo planes de OT. Se incursiona también en la

12 Después de varias formulaciones, la sociedad civil logró una propuesta de Ley de OT que se consignó como el Proyecto de Ley 2522/2012-CR bajo la presidencia de la Comisión de Descentralización de la congresista Verónica Mendoza Frisch.

13 Para más referencias sobre la Plataforma para el Ordenamiento Territorial, ver: <http://ordenamiento-territorialot.blogspot.pe>

14 Campana Álvaro y Juan Narváez. *Experiencias regionales que aportan al ordenamiento y la gestión territorial en el país*. Ciclo de Formación XXV. Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, 2015.

amazonia con los pueblos indígenas reflexionando sobre la relación entre el OT y la gestión de los territorios indígenas.

Finalmente, se puede afirmar que desde el Estado se pretende frenar definitivamente el avance de los procesos de OT. Esto ocurre en el marco de medidas de flexibilización ambiental y social para promover la inversión privada, por lo cual se dejará al OT en el limbo normativo e institucional. En efecto, en 2014, con la ley 30230 promovida por el Ejecutivo, se define que: el OT es un instrumento que no define el uso y la ocupación del territorio, sino que es solamente un instrumento orientador; y que las políticas de OT las aprueba la PCM, con lo que no queda claro si es que el MINAM sigue siendo o no el ente rector del OT. Con el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski en 2017, el MINAM aprueba su nuevo ROF mediante el Decreto Supremo N°002-2017 MINAM, que contraviene lo planteado en el Decreto Legislativo N°1013, con el que se crea el MINAM y que en el inciso c) del artículo 7 señala que una función específica del MINAM es “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”. Sin embargo, en el nuevo ROF, el MINAM renuncia voluntariamente a esto y asume la rectoría del Ordenamiento Territorial Ambiental (OTA), encargado a la otrora Dirección Nacional de OT y convertida hoy en Dirección Nacional de OTA.¹⁵

Los gobiernos regionales mientras tanto vienen optando por otros instrumentos que, sin embargo, siguen desarticulados de una política más general de OT. Podemos mencionar entre estos, el AT a través de los Planes de Acondicionamiento Territorial y los Planes de Desarrollo Urbano que tienen un alcance provincial y tienen el mismo cometido del OT pero a escala provincial y a diferencia de los largos procesos de OT, el AT toma un año y tienen carácter vinculante y sirven para planificar y regular el uso y ocupación del territorio. El AT es un instrumento y proceso que se construye e implementa bajo la rectoría del Ministerio de Vivienda. Gobiernos Regionales, como el de Cajamarca, han optado por promover la implementación de este instrumento en las provincias de la región utilizando la ZEE como base de información y como perspectiva de diseñar e implementar políticas territoriales regionales.¹⁶

De otro lado, el CEPLAN ha incorporado el enfoque territorial en sus instrumentos de planificación como los Planes Concertados de Desarrollo, los cuales ya no se formulan desde una perspectiva sectorial sino territorial, considerando la caracte-

15 Ver: “Ordenamiento territorial en el limbo”, CooperAcción del 8 de mayo de 2017, en: <http://cooperaccion.org.pe/ordenamiento-territorial-en-el-limbo>

16 Ver: Quispe Mogollón, Alicia. *Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial en Cajamarca. Grupo Propuesta Ciudadana*. Lima, 2017. En: <http://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2017/07/Zonificaci%C3%B2n-Ecol%C3%B3gica-Cajamarca.pdf>. Por otra parte, es a través del DS N°022-2016-VIVIENDA, DS que se aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible.

rización del territorio y las políticas orientadas a alcanzar el desarrollo humano y sostenible en esos territorios. Sin embargo, lo que debería ser el marco del planeamiento y gestión del territorio a través de los Planes Concertados de Desarrollo tiene dificultades en cuanto a su vinculación e implementación, porque el sistema de planeamiento en el Perú está muy debilitado, además de mostrar desarticulación con otros instrumentos.

3. ALGUNAS CONCLUSIONES Y DESAFÍOS

- ✓ El OT es una megapolítica que junto a otras políticas territoriales es clave para implementar procesos de desarrollo con un enfoque territorial. Siendo un proceso político relacionado con la toma de decisiones sobre el uso y ocupación del territorio y, por tanto, de los recursos naturales existentes, depende de las relaciones de poder y la voluntad política de los gobernantes.
- ✓ En el caso de Perú, las tensiones políticas que se han producido entre actores gubernamentales (sectoriales y territoriales), privados y sociales han definido el destino del OT, determinando un camino sinuoso expresado en los aspectos conceptuales, normativos e institucionales.
- ✓ El uso y ocupación del territorio en Perú está determinado por las dinámicas del capital y la inversión pública y privada, por economías legales e ilegales, produciendo un “ordenamiento” de facto sin que haya posibilidad de armonizar el desarrollo.
- ✓ El OT es fundamental para darle un carácter democrático a las definiciones sobre el uso del territorio y sus recursos, la resolución de conflictos sociales, la prevención de riesgos y desastres, entre otros asuntos. No obstante, en Perú ha pasado a un limbo normativo e institucional, no existe en el Estado ningún sector o entidad multisectorial responsable de su rectoría; llama la atención que no haya sido considerado en el proceso de reconstrucción del norte del país.
- ✓ El rol de la sociedad civil ha sido fundamental en los avances del OT en el país, a través de acompañamiento o impulso de experiencias, y también en la incidencia para lograr normas y políticas nacionales y subnacionales.
- ✓ El destino del OT está ligado al de la descentralización. Mientras se sigan debilitando las capacidades para ejercer el gobierno de los territorios desde los gobiernos regionales y locales, será más difícil una implementación articulada de los procesos de OT ya que este proceso encuentra su utilidad en la gestión efectiva del territorio con el objetivo de promover el desarrollo territorial.

DESAFÍOS

- ✓ Un dato de la realidad que nos permite ser optimistas sobre el futuro del OT es que los conflictos y/o disputas en torno al acceso y uso del territorio y los recursos naturales se observan, por donde se vaya, en la zona marino-costera, en torno a la explotación de los recursos pesqueros, en los valles de la costa y en la sierra por el agua y los suelos, y en la selva por los suelos y bosques. Esto nos lleva a pensar que las demandas y reclamos por el OT están presentes en gran parte del territorio, en el campo y la ciudad, y es sentida por los ciudadanos y ciudadanas, por lo que la parálisis del proceso OT que hemos descrito no puede durar mucho tiempo.
- ✓ Observamos que en regiones, donde se ha logrado avances significativos en los procesos de ZEE, los gobiernos regionales y municipalidades vienen utilizando la información que genera este instrumento para la toma de decisiones sobre la priorización de los proyectos de inversión y uso del territorio. Esta práctica debería ser emulada por otras regiones que cuentan con dicho instrumento, y debería ser alentada y promovida por la cooperación internacional.
- ✓ Las organizaciones de la sociedad civil (redes y plataformas nacionales y regionales) deberían articular sus esfuerzos e iniciativas para demandar al nuevo gobierno una decisión para definir qué sector se encargará de la rectoría e interlocución de los procesos de OT en curso.
- ✓ En varias regiones, las municipalidades y organizaciones de la sociedad civil están mirando a los Planes de Acondicionamiento Territorial, como un instrumento alternativo para dar salida y continuidad a los procesos de ordenamiento territorial que demandan las poblaciones locales. Y este es otro camino que debe ser apoyado por la cooperación internacional e implementado por las autoridades locales.
- ✓ En momentos en que la correlación política en el Congreso y en el gobierno es desfavorable para sacar adelante los procesos de OT, se debe cambiar de estrategia y enfatizar el trabajo en el nivel local, incluso comunal, construyendo instrumentos y desarrollando capacidades y conocimiento sobre los problemas, riesgos y potencialidades de sus territorios.
- ✓ Exigir a las autoridades encargadas de la reconstrucción del norte incluir los estudios de ZEE y el OT para la toma de decisiones en regiones que tienen avances en este campo, como en Piura. Asimismo, la reconstrucción es una oportunidad para fortalecer y modernizar la gestión descentralizada, indispensable para una mejor gestión del territorio por parte de los gobiernos regionales y municipalidades provinciales.
- ✓ Finalmente, desde la sociedad civil debemos persistir en la exigencia ante el Congreso de la República de retomar la discusión de los proyectos de ley sobre OT.