

Orden territorial desde arriba

Un problema grande que arrastra por siglos nuestro país es la ausencia de un ordenamiento territorial que atienda a las necesidades de la población. Desde los tiempos de la conquista europea al Tahuantinsuyo, el ordenamiento territorial en el Perú se sigue haciendo en función de las conveniencias de las clases dominantes, de grupos económicos con intereses propios, sin un compromiso nacional y nunca en la perspectiva de articular un manejo sostenible del país. Menos aún preocupación por facilitar y mejorar las condiciones de vida de las mayorías o disminuir las desigualdades. Tampoco se ha buscado un ordenamiento territorial que contribuya a compensar y complementar unas regiones con otras, protegiendo y respetando el medio ambiente.

En estos días el gobierno de Dina Boluarte –el 16 de agosto de 2023– ha presentado al Congreso de la República con carácter de urgente, un proyecto de Ley para el ordenamiento territorial y creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial.

La finalidad formal que se le da a esta iniciativa es lograr mediante su aplicación territorios sostenibles y competitivos en condiciones de igualdad y reconocimiento de la diversidad geográfica y sociocultural del país. De primera intención pareciera ser una iniciativa pensada en atención a las necesidades de todo el Perú. La sustentación y el texto justifican el propósito de la ley de garantizar el derecho a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, de los derechos de los pueblos indígenas u originarios y del pueblo afroperuano, afirmando estar orientado hacia el ejercicio pleno de derechos de todas las personas; así como el respeto al desarrollo de las actividades económicas en el territorio.

El acondicionamiento territorial, la regionalización y la descentralización son, cada una, parte del mismo gran tema del ordenamiento territorial. Van mucho más lejos de lo que puede ser la asignación de atribuciones, recursos y responsabilidades a instancias administrativas como los municipios o los gobiernos regionales. Esto porque, en nuestra perspectiva, al ir más allá deben responder a una idea democrática de nación en la que todos podamos aportar y ser parte de ella como ciudadanos iguales y libres. El proyecto, en cuestión, por si lo anterior no fuera bastante, desconoce los procesos y [las propuestas que se han trabajado anteriormente](#).

En la práctica, se trata de una propuesta política de corto alcance montada sobre el tema grande de la descentralización y la relación del Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales, en un intento de sumisión concertada de éstos a partir del funcionamiento del Consejo de Estado Regional, a fin de manipularlos con el chantaje de la transferencia de recursos y más. [El premier Otárola destaca que la iniciativa definirá, de manera clara, las competencias de los tres niveles de gobierno, pero principalmente fija la rectoría de la Presidencia del Consejo de Ministros \(PCM\) como el ministerio articulador de un Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial](#). Dicho sea de paso, por esta vía el Premier continúa en su avance indisimulable para controlar poder, sumando a la Autoridad Nacional de Infraestructura, adscrita a su despacho, el nuevo sistema.

[El Consejo de Estado Regional nacido como instancia operativa en el marco del Consejo de Coordinación intergubernamental](#), aparece como un espacio para articular políticas

de gobierno y el establecimiento de alianzas tan necesitadas por el [gobierno actual, hundido en el rechazo general.](#)

El proyecto remitido como urgente ante el Parlamento busca crear un *Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial* (SINADOT) como una instancia funcional con la finalidad de asegurar el cumplimiento de políticas públicas en ordenamiento territorial, a través de la articulación entre el sector público y privado, la academia y la sociedad civil. Sin embargo, queremos llamar la atención sobre dos aspectos del componente urbano de gran urgencia para ser atendidos: los procesos de acondicionamiento territorial y los de planificación urbana sostenible, importantes componentes del ordenamiento territorial actualmente abandonados. Por ese lado, en la propuesta no hay nada nuevo, salvo destacar que la Presidencia del Consejo de Ministros aparece como poderoso ente rector, deslizando a niveles de menor responsabilidad a instituciones clave como los ministerios del Ambiente; Cultura; Energía y Minas; Vivienda, Construcción y Saneamiento; Desarrollo Agrario y Riego y, por cierto, a los gobiernos locales.

Estos últimos concebidos como simples operadores de lo que establezca el ente rector y el gobierno regional correspondiente, donde la participación se limita a la coordinación con los gobiernos locales distritales, articulando su actuación con los planes de ordenamiento territorial en el nivel regional, las disposiciones sectoriales sobre la materia y lo establecido por el ente rector, la PCM. Aunque es verdad que también se indica que los gobiernos locales provinciales son responsables de la conducción de los procesos de acondicionamiento territorial, desarrollo urbano y rural, como componentes en el marco de la implementación del ordenamiento territorial.

Si bien se menciona que la toma de decisiones y las acciones deberán ser consensuadas y planificadas, con respecto a la ocupación, el uso y el aprovechamiento sostenible del territorio, esto solo aparece declarativamente en el oficio de remisión de la iniciativa al Poder Legislativo. Son solo eso, proclamas. Porque lo cierto es que el cuerpo del proyecto de ley lo constituye un listado general de ocho objetivos, doce principios y diez enfoques que debieran regir el ordenamiento territorial y allí no están. El proyecto del gobierno no precisa las formas de participación de la sociedad civil organizada y del sector privado, dejando que la definición de los mecanismos y espacios de participación y consulta sean formulados en un futuro por un reglamento en manos del Poder Ejecutivo.

Añadir una entidad más a la serie de organismos que alberga la PCM dificultará la atención estratégica a una política neurálgica para el desarrollo y el bienestar de la población. Si faltaran evidencias, observemos el caso del CEPLAN, instalado en la PCM y con poco poder, que no obstante sus esfuerzos, no consigue que la planificación sea un instrumento crucial para las intervenciones del Estado. Además, tal como está construida la propuesta, los gobiernos descentralizados terminan subordinados a las políticas sectoriales; más grave aún, para la aprobación de sus planes de ordenamiento territorial, se requiere la opinión de los sectores y entidades nacionales, acabando con su declarada autonomía.

Todo indica que se trata de una ley para las «fotos» que quiere el Gobierno para sus clientes, delimitada por los intereses de los principales sectores económicos, los mismos que buscan limitar los controles ambientales, y asegurando el peso de los sectores.

desco Opina / 1 de setiembre de 2023