

Análisis y recomendaciones para una mejor regulación del ordenamiento territorial en el Perú

Plataforma para el ordenamiento territorial¹

En el presente documento, la Plataforma para el Ordenamiento territorial, emite su opinión sobre los proyectos de ley de ordenamiento territorial presentados este año al Congreso de la República. Nos referimos, al Proyecto N° 5723 presentado por el Poder Ejecutivo en agosto, el cual se encuentra pendiente de dictamen en las comisiones de Descentralización y Economía; y el Proyecto N° 5579, presentado por el Congresista Isaac Mita, que se encuentra, pendiente de dictamen, en las comisiones de Descentralización y, Pueblos andinos, amazónicos, afroperuanos y Ecología y Ambiente. Sobre ellos, la Plataforma para el Ordenamiento Territorial emite sus comentarios, agrupados en los siguientes aspectos:

1) Acerca de la elección de una propuesta de ley marco o una ley detallada

La propuesta del Ejecutivo es una ley marco y la del Congresista Mita, una ley un poco más detallada. La primera, deja muchos temas a definir en la reglamentación.

En la Plataforma para el Ordenamiento Territorial creemos que los temas clave deben ser definidos en la ley y deben ser producto de una discusión amplia. Dejar temas centrales a la reglamentación, en un país con una gran debilidad institucionalidad y un Ejecutivo muy cuestionado, es un riesgo. Un ejemplo de ello es el caso de la ley de protección de cabeceras de cuenca, que se desdibujó en la reglamentación del marco metodológico.

Además, las leyes marco suelen dar lugar a frondosos reglamentos, que dispersan el entendimiento de la regulación y solo suelen ser comprensibles para los abogados. Consideramos, que, si se opta por una ley marco, ésta debería sentar las bases para una actuación sólida y clara de las entidades públicas encargadas de la implementación del ordenamiento territorial, cuestión que el proyecto del Ejecutivo evade con planteamiento ambiguos.

2) Sobre la necesidad de un de ordenamiento legal en torno al territorio

La necesidad de una ley de ordenamiento territorial en el Perú no es solo para regular la materia en sí misma, es decir, su finalidad, enfoques, instrumentos, entidades competentes, etc. Si no que también debería ordenar y armonizar las normas que permiten que los sectores y los otros niveles de gobierno decidan sobre el territorio, generando superposiciones de uso y ocupación, conflictos y deterioro ambiental.

3) Sobre el carácter vinculante del ordenamiento territorial.

Si nos remitimos a los países que conforman la OCDE (ver cuadro 1), podemos concluir que, en casi todos, el ordenamiento territorial (planificación espacial) es vinculante. La propuesta del ejecutivo define al ordenamiento como un proceso que **facilita** (orienta) la toma de decisiones sobre el uso y ocupación del territorio. A diferencia del Proyecto de Ley 5579 que propone que el ordenamiento es **un proceso de toma de decisiones**, cuya expresión instrumental son los planes de

¹ Documento elaborado con las contribuciones de Ana María Leyva Valera y Dionel Martínez Castillo. Y los aportes alcanzados por los miembros de la Plataforma para el Ordenamiento Territorial.

ordenamiento territorial, que deben ser de cumplimiento obligatorio a partir de su aprobación. Esto implicaría la derogación de la Ley 30230 que señala que su carácter es solo orientador.

Tabla 1. Tipología de tradiciones de la planificación espacial en los países de la OCDE

	Comprehensive integrated	Land-use regulation	Regional Economic Planning	Urbanism
Australia	X	X		
Austria	X	X		
Belgium	X			
Canada	X	X		X
Chile	X	X		
Czech Republic	X	X		
Denmark	X	X		
Estonia	X	X		
Finland	X	X		
France	X	X	X	
Germany	X	X	X	
Greece	X	X		X
Hungary	X	X	X	
Iceland	X	X	X	
Ireland	X	X	X	
Israel	X	X		
Japan	X	X	X	
Italy		X		X
Korea	X	X	X	
Luxembourg	X	X		
Mexico	X	X		
Netherlands	X	X		
New Zealand	X	X		
Norway	X	X	X	X
Poland	X	X		
Portugal		X	X	X
Slovak Republic	X	X	X	
Slovenia	X	X		
Spain	X	X		X
Sweden	X	X	X	
Switzerland	X	X		
Turkey	X	X		
United Kingdom	X	X		
USA	X	X		X

Descripción. Según la tipología de tradiciones del ordenamiento territorial en los países de la OECD, en casi todos, se desarrolla un ordenamiento territorial integral e integrado, así como, vinculante, que se expresa en la tradición de regulación del uso del suelo a través de planes a nivel local. **Fuente:** Silva y Acheampong (2015, p.19).

4) Acerca de la finalidad del ordenamiento territorial

Nos preguntamos ¿para qué se ordena el territorio? El proyecto del Ejecutivo señala que se hace para “promover territorios sostenibles y competitivos” y para “el respeto al desarrollo de las actividades económicas en el territorio”. Estas finalidades son muy limitadas, van en contra de lo que se entiende por ordenamiento territorial. El OT debe regular la distribución de las actividades económicas, productivas, recreativas, etc. en el espacio; así como el adecuado asentamiento poblacional, sin exposición a riesgos de desastres, que les permita alcanzar la sostenibilidad y equilibrio en su desarrollo (no solo competitividad). Es más, el ordenamiento debe ayudar a superar la desigualdad que la competencia genera.

Por ello, existe un consenso internacional sobre su finalidad, (Albrechts, 2004; Allmendinger y Haughton, 2009; Commission of the European Communities, 1997; Larsson, 2006; Owens y Cowell, 2011; Shaw y otros, 1995, citados por Silva y Acheampong, 2015, p.11), que se expresa en los siguientes objetivos:

- i) Coordinar las dimensiones espaciales y los impactos de otras políticas sectoriales;
- ii) Conducir a una organización integrada y funcional de los usos del suelo y su regulación;
- iii) Equilibrar la demanda de desarrollo socioeconómico con la necesidad de proteger el medio ambiente;
- iv) Lograr una distribución equilibrada de los beneficios del desarrollo económico entre regiones, particularmente en los casos en los que el libre mercado no ha logrado hacerlo.

En el proyecto de ley del Ejecutivo hay un sesgo economicista que la Plataforma para el Ordenamiento Territorial no comparte.

5) Acerca de los ordenamientos sectoriales del territorio

En el Perú existen una multiplicidad de instrumentos de política pública sectorial que asignan usos al territorio, una parte de ellos son los procedimientos para el otorgamiento de títulos habilitantes para su uso o cambio de uso del suelo. Todos estos instrumentos tienen finalidades distintas que han llevado a superposiciones y conflictos de uso, y a tener territorios “caóticos”. Estas formas de uso, parten de visiones sectoriales del territorio y suelen responder a intereses particulares. Resolver este problema es un tema de primer orden en la regulación del ordenamiento territorial. Así lo considera también el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2023) cuando se refiere a la necesidad de:

Superar las lógicas sectoriales en la definición de lineamientos y directrices desde la escala nacional (inclusive la espacial, como sector). La diversidad de temas a abordar en los procesos de planificación urbana y ordenamiento territorial induce, en muchas ocasiones, a intentar resolver las problemáticas de forma sectorial. No obstante, en el territorio se producen interrelaciones funcionales y dependencias mutuas que hacen necesario abordar los retos desde un enfoque multidimensional y multiescalar, para evitar conflictos. Los enfoques sectoriales desde los niveles nacionales son proclives a especializar las directrices y normativas, y en muchas ocasiones los conflictos se generan al momento de implementar los lineamientos en las escalas subnacionales. Es necesario un esfuerzo de articulación entre sectores del nivel nacional, y de estos con el nivel subnacional, con el fin de disminuir este tipo de riesgos (p. 307).

6) Sobre el sistema funcional de ordenamiento territorial

Todas las políticas públicas tienen una dimensión espacial. Por lo tanto, hay una necesidad de que esas políticas se integren y armonicen para darle un uso sostenible al territorio, orientado al bien común. Es decir, al intervenir un conjunto de actores, instrumentos, etc., en el territorio, se requiere de un sistema que permita articularlos, con una mirada integral e integrada, en torno a una misma finalidad y objetivos. En ello coinciden ambos proyectos de ley, lo cual nos parece acertado.

Sin embargo, el proyecto del Ejecutivo tiene varios problemas. El principal es que intenta mantener los ordenamientos sectoriales que tanto daño han hecho y, somete a los gobiernos subnacionales, que son los que deben elaborar los planes a nivel local y regional con mirada integral, al rito de la aprobación y opinión vinculante del nivel central. Es decir, en la propuesta de la PCM, el ente rector y los sectores regulan el OT y controlan su proceso de elaboración de los planes de ordenamiento territorial.

Además, este proyecto de ley da la impresión que propone un modelo de gobernanza de competencias compartidas entre el nivel nacional y los gobiernos subnacionales, sin embargo, es claro su un intento de continuar centralizando las decisiones cuando se dice que el ente rector y las entidades sectoriales nacionales pueden emitir normas sobre ordenamiento territorial y opinión previa sobre los planes de ordenamiento territorial que se desarrollan en el nivel subnacional (ver artículo 17 de la propuesta de ley).

Tabla 2. Niveles de autoridad y competencias para la planificación espacial en los países de la OECD

Competences mainly at the sub-national level	Competences shared between national and sub-national levels	Competences mainly at the national level
Australia	Finland	Chile
Austria	France	Ireland
Belgium	Germany	Israel
Canada	Greece	Mexico
Czech Republic	Hungary	
Denmark	Italy	
Estonia	Japan	
Iceland	Korea	
New Zealand	Luxembourg	
Norway	Netherlands	
Poland	Portugal	
Sweden	Slovak Republic	
Switzerland	Slovenia	
USA	Spain	
	Turkey	
	United Kingdom	

Descripción: En los países que conforman la OCDE, solo 4 centralizan las competencias en ordenamiento territorial en el nivel nacional, 16 países comparten competencias entre los niveles de gobierno nacional y subnacional, y en 14 las competencias están principalmente en el nivel subnacional, entre ellos USA, Canadá, Bélgica y Suiza. Fuente: Silva y Acheampong, (2015, p. 15).

7) Acerca de la rectoría del sistema de ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial debe considerar el conjunto de dinámicas existentes en el territorio. Ello implica una mirada integral. Esta ha sido la razón principal esgrimida por quienes se oponen a la rectoría del Ministerio del Ambiente. Sobre este punto, los dos proyectos tienen propuestas distintas:

Para el Ejecutivo, la PCM debería tener la rectoría, por ser un ente de coordinación multisectorial. Por su parte, el congresista Mita propone al CEPLAN, teniendo como secretaría al Ministerio del Ambiente. La razón de esta segunda propuesta es que el ordenamiento territorial planifica la transformación de los territorios para su desarrollo.

Particularmente, la propuesta de una secretaría en el Ministerio del Ambiente tiene que ver con que el ordenamiento debe regular la tensión que existe entre el medio físico y las actividades económico-productivas. Además, porque la preservación del ambiente es una necesidad para la continuidad de la vida. No tomar en cuenta este aspecto, en un contexto de la crisis climática y ambiental sin precedentes, podría ser contraproducente.

En consecuencia, parece acertada la propuesta del congresista Mita, pero nos preocupa la debilidad institucional de CEPLAN, que también la padece el Viceministerio de Gobernanza Territorial (PCM). En otros países, existen ministerios

de planificación que impulsan la planificación del desarrollo sostenible. No obstante, consideramos que el proyecto del congresista Mita debe remarcar la necesidad de fortalecer el CEPLAN para que cumpla su rol con solvencia y eficacia.

8) Acerca de la jerarquía de instrumentos para el ordenamiento territorial

Hemos señalado que además de los planes de ordenamiento territorial hay otros planes (por ejemplo, los planes maestros de áreas naturales protegidas) e instrumentos ordenadores (como los de fajas marginales, protección de cabeceras de cuenca, títulos habilitantes de uso del suelo y subsuelo, etc.). El proyecto del ejecutivo no se pronuncia sobre ellos.

Para nosotros es importante señalar que las políticas y planes para el ordenamiento territorial deben marcar la pauta para los otros planes e instrumentos sectoriales, debido a que los primeros buscan tener una mirada integral del territorio.

Además, para lograr el ordenamiento integral e integrado se necesita que la regulación sea específica al señalar la jerarquía de los instrumentos, quienes los elaboran y qué definen cada uno de ellos.

Por ejemplo, en los países de la OECD se han identificado 4 tipos de instrumentos de política pública jerarquizados, que se utilizan para el ordenamiento o planificación espacial (Silva y Acheampong, 2015):

- a) **Las políticas y perspectivas nacionales para el ordenamiento territorial (gobierno nacional).** Este instrumento identifica la visión de desarrollo del país en un periodo largo de tiempo entre 10 y 20 años y articula las políticas y las estrategias de ordenamiento territorial al más alto nivel de gobernanza. Los instrumentos de planificación utilizados a nivel nacional (planes, marcos y perspectivas nacionales) pueden ser jurídicamente vinculantes o no. En la mayoría de los países, los gobiernos nacionales establecen visiones y objetivos estratégicos amplios y dejan a los gobiernos subnacionales, que los interpreten e incorporen a los planes y políticas de los niveles inferiores.
- b) **Los instrumentos estratégicos para el ordenamiento territorial (gobiernos regionales y regiones de administración especial).** Estos instrumentos operan por debajo del Estado y por encima del municipio o distrito. Identifican pautas y políticas generales de desarrollo espacial destinadas a ser aplicadas a través de otros instrumentos de nivel inferior. Los instrumentos estratégicos no suelen identificar ubicaciones concretas. Es probable que estén incorporados o estrechamente integrados con la expresión de la política social y económica de la zona. Los planes estratégicos pueden ser indicativos en cuanto a las pautas generales de desarrollo o programáticos en cuanto a la identificación de cantidades específicas de crecimiento y de cambio para las subzonas.
- c) **Marcos especiales (planes maestros, a cargo de gobiernos provinciales o distritales según la realidad de cada país).** Identifican marcos y criterios espaciales generales para la regulación de los usos del suelo en una zona. Se refieren a lugares concretos. Pueden ser vinculantes o no vinculantes en lo que respecta a la regulación, pero suelen aplicarse a través de planes de rango inferior. Por lo general, abarcan la totalidad de un municipio o distrito o varias autoridades locales y ciudades en función de su tamaño y de los objetivos estratégicos concretos que deban alcanzarse. Se trata de instrumentos de zonificación del uso del suelo y de política socioeconómica que se basan en instrumentos nacionales y regionales. Proporcionan la base para la preparación

de planes detallados de uso del suelo y subdivisión, y la gestión del desarrollo físico mediante la concesión de permisos de urbanización y construcción.

- d) Instrumentos regulatorios (planes locales o de subdivisiones más pequeñas, a cargo de gobiernos distritales principalmente).** Se utilizan para regular el desarrollo y para la protección de parcelas individuales. Como instrumentos reguladores, los planes locales suelen contener normas máximas y mínimas de zonificación del uso del suelo, normas y códigos de construcción (por ejemplo, tipo y altura de los edificios), densidad de desarrollo permitida y otras políticas de ámbito local que debe cumplir en las zonas que abarcan. **Los planes locales suelen ser jurídicamente vinculantes y constituyen la base para regular el desarrollo, la construcción y el uso del suelo.** En la mayoría de los países, los procesos de control del desarrollo se gestionan mediante procedimientos de concesión de permisos. En la mayoría de los casos, los permisos abarcan la construcción, la regulación de la edificación, el cambio de uso y la demolición.

Sobre la revisión de los instrumentos utilizados para el ordenamiento territorial en los países de la OECD, queda claro que son los planes de ordenamiento territorial a nivel local los que ordenan y definen los usos del suelo y su cumplimiento es obligatorio, por su carácter vinculante. Esto lleva a visibilizar la necesidad de dotar y mejorar las capacidades técnicas y profesionales de los gobiernos locales para el cumplimiento de las competencias en ordenamiento territorial. Al respecto, el BID, en su publicación sobre los sistemas de ordenamiento territorial en América Latina recomienda (2023):

Fortalecer las capacidades técnicas de las escalas municipales/locales. En términos generales, la mayor parte de las actuaciones sobre el territorio urbano y rural se llevará a cabo en la órbita municipal/local, razón por la cual es necesario el fortalecimiento de la estructura administrativa y técnica de esta escala de gobierno. La más sofisticada normativa de ordenamiento territorial establecida desde los niveles de decisión pública superior tiene poca posibilidad de éxito y de alcance de metas si no considera adecuadamente el extremo de la capacidad de ejecución, con un débil aparataje institucional. Es necesario el fortalecimiento técnico y administrativo de estas escalas subnacionales del sistema de ordenamiento territorial de cada país (p. 308).

Finalmente, el planteamiento de que las autoridades nacionales evalúen la compatibilidad de los proyectos de inversión de interés nacional con los planes de ordenamiento territorial que propone el proyecto del congresista Mita, nos parece adecuada para plantear una manera de resolver la tensión entre los intereses nacionales, regionales y locales, antes de decidir realizarlos.

9) Sobre la necesidad de conciliar lo urbano con lo rural

En el Perú los instrumentos de planificación territorial de las municipalidades han estado orientados principalmente a lo urbano, dejando de lado al territorio rural que generalmente sufre la disputa de diferentes actores por los recursos naturales. Este es un tema que se debe tratar en la ley. Al respecto el BID (2023), recomienda:

Fortalecer el componente rural del ordenamiento territorial. En los procesos de ordenamiento territorial en la región se ha privilegiado el enfoque urbano, en buena medida por el crecimiento de las áreas urbanas. No obstante, en los últimos años se han puesto en valor las relaciones existentes entre las

dinámicas rurales y las del suelo urbano, evidenciando una clara interdependencia. En este sentido, es necesario fortalecer el enfoque rural del ordenamiento territorial, no bajo una mirada desde y para lo urbano, sino reconociendo el rol fundamental del suelo rural y la importancia propia de sus dinámicas (p. 309).

El ordenamiento territorial del espacio rural se ha incluido históricamente en la reglamentación de los planes de acondicionamiento territorial a nivel provincial, no obstante, muchos de estos planes elaborados en el Perú, no se han ocupado de cumplir con este mandato. En ese sentido, dado que ambos proyectos de ley plantean que los instrumentos para el ordenamiento territorial a nivel local son los de acondicionamiento territorial, se debe especificar que no solo incluye el ordenamiento urbano, sino también el rural. Además, se advierte que, en el proyecto de ley del congresista Mita, hay una duplicidad de instrumentos de planificación espacial en el nivel local provincial, pues solo corresponde la elaboración de planes de acondicionamiento territorial.