

LA GESTIÓN TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL. APUNTES SOBRE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES Y LOCALES EN EL PERÚ

Jorge Luis Vallejo Castello
Politólogo. Instituto de Estudios Social Cristianos

RESUMEN

El presente trabajo busca enfocar la Gestión Territorial como una política pública de carácter sistémico, articulándose en ella el Ordenamiento Territorial y la demarcación territorial; en el marco de un proceso que lleve a comprender mejor las dinámicas territoriales de los distintos espacios.

El Perú también viene implementando acciones hacia una mejor Gestión del Territorio, sin embargo, encontramos algunos obstáculos en esa agenda. Así, por ejemplo, aún hay problemas en la delimitación de las circunscripciones territoriales ¿cómo entonces podremos tener un Ordenamiento Territorial si dichos territorios aún no están claramente definidos? Por otro lado, sigue pendiente poder contar realmente con una estrategia de participación ciudadana para la Gestión Territorial¹.

Es también necesario acotar que se requiere la visión compartida y articulada entre los distintos niveles de gobierno, en el caso peruano el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales; un adecuado nivel de coordinación, sin subordinarse entre sí, todavía hace falta. Prueba de ello es que instancias creadas para tal fin, como el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI), espacio en el cual tendrían que tener participación los tres niveles de gobierno, en la práctica no funciona. Este CCI tenía por tarea monitorear el proceso de descentralización nacional, que implicaba también la transferencia de funciones y establecimiento de metas relacionadas con la Gestión Territorial.

1. ORDENAMIENTO TERRITORIAL: COMPETENCIAS LEGALES

Durante la última década se ha vuelto más recurrente la mención al Ordenamiento Territorial, entendido como el proceso concertado que permita el uso racional de los recursos naturales, y la promoción de las actividades económicas y sociales; lo cual redundará en un mejor nivel de calidad de vida de las poblaciones. Vale decir, se hace un reconocimiento del territorio para optimizar su uso, de modo organizado, articulando en ese proceso a los distintos actores del tejido social, gubernamentales y no gubernamentales.

Al respecto el Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, de la CEPAL, ya nos apuntaba:

“... los nuevos desafíos del escenario regional, como: la modernización institucional para la gestión territorial, urbana y habitacional, incluidos los marcos regulatorios y los instrumentos

¹ Al respecto el Resumen del Plan Nacional de Descentralización 2012-2016, señala entre sus finalidades: “Fortalecer los espacios y mecanismos de participación ciudadana para la gestión del desarrollo territorial”; en: Presidencia del Consejo de Ministros. Secretaría de Descentralización. *Plan Nacional de Descentralización 2012-2016*. Lima. Noviembre de 2012. p. 11.

financieros; el ordenamiento territorial, las políticas de uso del suelo, las políticas de descentralización, la participación ciudadana, la integración social y la equidad de género”².

En lo que respecta al proceso de Ordenamiento Territorial, éstas son las principales funciones específicas de los Gobiernos Regionales:

GOBIERNOS REGIONALES – Ley n° 27867	
Art. 53° literal (a)	“Formular, aprobar, ejecutar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los Gobiernos Locales”
Art. 53° literal (f)	“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”

Fuente: Elaboración propia. En base a la Ley n° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

En cuanto a los Gobiernos Locales, provinciales y distritales, he aquí las principales funciones específicas (que sobre todo se busca plasmar en Planes), y que tienen carácter exclusivo para cada nivel, en lo referente a Ordenamiento Territorial y la organización del espacio físico y uso del suelo:

GOBIERNOS LOCALES PROVINCIALES – Ley n° 27972	
Art. 79° Numeral 1.1	“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”
Art. 79° Numeral 1.2	“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”
Art. 79° Numeral 1.3	“Pronunciarse respecto de las acciones de demarcación territorial en la provincia”
Art. 79° Numeral 1.4	“Aprobar la regulación provincial respecto del otorgamiento de licencias y las labores de control y fiscalización de las municipalidades distritales en las materias reguladas por los planes antes mencionados [...]” *Esto concierne principalmente al otorgamiento de licencias de construcción, remodelación o demolición. Elaboración y mantenimiento del catastro urbano y rural. Así como al reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de asentamientos humanos.
Art. 79° Numeral 1.6	“Diseñar y ejecutar planes de renovación urbana”

Fuente: Elaboración propia. En base a la Ley n° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

GOBIERNOS LOCALES DISTRITALES – Ley n° 27972	
Art. 79° Numeral 3.1	“Aprobar el plan urbano o rural distrital, según corresponda, con sujeción al plan y a las normas municipales provinciales sobre la materia”
Art. 79° Numeral 3.2	“Autorizar y fiscalizar la ejecución del plan de obras de servicios públicos o privadas que afecten o utilicen la vía pública o zonas aéreas, así como sus modificaciones; previo cumplimiento de las normas sobre impacto ambiental”
Art. 79° Numeral 3.3	“Elaborar y mantener el catastro distrital”

² Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). *Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos. Versión actualizada*. Santiago de Chile. 2001. p. 2.

Art. 79º Numeral 3.5	“Reconocer los asentamientos humanos y promover su desarrollo y formalización”
Art. 79º Numeral 3.6	“Normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, y realizar la fiscalización [...]” *Aquí se abordan las habilitaciones urbanas. Construcción, remodelación o demolición de inmuebles y declaratorias de fábrica. También la apertura de establecimientos comerciales, industriales y de actividades profesionales de acuerdo con la respectiva zonificación.

Fuente: Elaboración propia. En base a la Ley nº 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Observando el resumen normativo se evidencia entre las funciones una combinación entre las atribuciones para el Ordenamiento Territorial y para la demarcación territorial. De igual modo se ve articulado el Ordenamiento Territorial con la política medioambiental (que es una de las dimensiones del mismo).

Se constata también en las normas vigentes un tratamiento con mayor detalle en las funciones referentes a los Gobiernos Locales; frente a una mención mucho más general de las atribuciones en el caso de los Gobiernos Regionales, esa visión general puede conllevar a imprecisión o fallas en la articulación con el nivel local de gobierno, provincial y distrital.

Revisadas las normativas, apuntemos ahora a la estructura burocrática que tiene a cargo su cumplimiento. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales estipuló la existencia de una Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, a la cual:

“Le corresponde ejercer 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”³.

Tenemos así una Gerencia a la que puntualmente se le hace encargo de las acciones en el proceso de Ordenamiento Territorial a nivel subnacional, pero le han sumado otras varias temáticas, como el presupuesto ¿podrá optimizar y enfocar su trabajo esta dependencia administrativa? Ello ya obedecerá a la organización interna que dicha Gerencia tenga en cada Gobierno Regional.

En cuanto a las municipalidades, no existe una estructura burocrática definida, cada una se organiza administrativamente apelando a su autonomía. Sobre el Ordenamiento Territorial, en algunas municipalidades encontramos oficinas afines a la temática, examinando organigramas de algunos Gobiernos Locales en el Departamento de Lambayeque⁴ (el cual será utilizado como estudio de caso en el presente trabajo), tenemos:

Municipalidad Provincial de Lambayeque	<ul style="list-style-type: none"> • Gerencia de Infraestructura y Urbanismo – Subgerencia de Control Urbano y Acondicionamiento Territorial: <ul style="list-style-type: none"> - Área de Obras Privadas. - Área de Control Urbano y Licencias. - Área de Habilitaciones Urbanas. - Área de Catastro. - Área de Transporte, Vialidad y Tránsito.
--	--

³ Ley nº 17867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Art. 29º A, numeral 3.

⁴ Hay que señalar que en el Departamento de Lambayeque existen tres provincias, a saber: Chiclayo (con 20 distritos), Lambayeque (12 distritos) y Ferreñafe (6 distritos); y es importante hacer notar que de estos 38 Gobiernos Locales (3 provinciales y 35 distritales) sólo 16 municipios cuentan con portales electrónicos moderadamente actualizados y con información para la ciudadanía ¿Cómo tener así transparencia gubernamental? ¿Cómo lograr la participación ciudadana con ausencia informativa? Esta referencia se basa en datos alcanzados hasta julio del 2015.

	- Área de Asentamientos Humanos, Saneamiento y Titulación.
Municipalidad Distrital de Reque ⁵	<ul style="list-style-type: none"> • División de Desarrollo Urbano y Rural – Unidad de Planeamiento y Desarrollo Urbano y Rural

Fuente: Elaboración propia. En base a los respectivos organigramas municipales.

Como se puede apreciar en el caso referido, la organización municipal responde a lo estipulado en la Ley Orgánica de Municipalidades. En dicha normativa, para el nivel provincial de gobierno, se demandaba la elaboración de un Plan de Desarrollo Urbano y un Plan de Desarrollo Rural atendiendo al Plan de Acondicionamiento Territorial, sin embargo, la estructura municipal se percibe más dirigida hacia el desarrollo urbano ¿logrará plantearse un Plan de Desarrollo Rural? No queda claro que dependencia municipal lo elaboraría y monitorearía.

No podemos dejar de mencionar el nivel nacional de gobierno, la política del Ordenamiento Territorial ha sido encargada al Ministerio del Ambiente (MINAM) que tiene por función específica:

“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”⁶.

El MINAM fue creado en el año 2008, tras su aprobación dicho Ministerio pasó a presidir el Comité Técnico Consultivo de Ordenamiento Territorial, el cual se encarga de:

“Emitir opinión y recomendaciones sobre normas, procesos y metodologías vinculadas al Ordenamiento Territorial”⁷.

Previamente a ello ya se tenía aprobado el Reglamento la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) en el año 2004:

“La Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), es un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales. Una vez aprobada la ZEE se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales”⁸.

A través de la ZEE se busca orientar el mejor uso del territorio, mediante un proceso participativo entre las instancias gubernamentales, el sector privado y la sociedad civil organizada.

El procedimiento para elaborar la ZEE también se desarrolla en el nivel subnacional y local. Básicamente son tres escalas: la macrozonificación (es el Ordenamiento Territorial en los ámbitos nacional, macroregional), la mesozonificación (ámbitos regionales, cuencas hidrográficas), y la microzonificación (ámbito local, desarrollo urbano)⁹.

⁵ El distrito de Reque es parte de la provincia de Chiclayo. En el caso de la Municipalidad Provincial de Chiclayo, su organigrama no presenta una dependencia específica para tratar la política de Ordenamiento Territorial, sí notamos que existe una Subgerencia de Planeamiento y Racionalización, y una Gerencia de Desarrollo Urbano (concentrada en las obras privadas y control urbano, defensa civil y gestión de riesgos, promoción empresarial y formal del comercio).

⁶ Decreto Legislativo n° 1013. Art. 7°, literal (c).

⁷ Decreto Supremo n° 087-2004-PCM. Art. 15°, literal (c). Inciso que fue adicionado en el año 2007 mediante Decreto Supremo n° 088-2007-PCM.

⁸ Decreto Supremo n° 087-2004-PCM. Art. 1°.

⁹ Decreto Supremo n° 087-2004-PCM. Art. 4°. Nuevamente aparece a nivel micro la mención central al desarrollo urbano ¿El desarrollo rural no es parte del Ordenamiento Territorial?

La categoría de usos resultante de la ZEE estipula: zonas productivas (uso agropecuario, industrial, pesquero, forestal, turístico, acuícola, minero, etcétera); zonas de protección y conservación ecológica (áreas naturales protegidas, tierras de protección en laderas, humedales, cabeceras de cuenca, zonas de colina, áreas adyacentes al cauce de los ríos); zonas de tratamiento especial (áreas histórico culturales, arqueológicas, zonas de indígenas en aislamiento voluntario, zonas para la seguridad nacional, etcétera); zonas de recuperación (ecosistemas degradados); y las zonas urbanas o industriales (zonas urbanas e industriales actuales y áreas de posible expansión)¹⁰.

Avanzando paso a paso, en un proceso no del todo comprendido por actores gubernamentales y no gubernamentales, la propuesta de elaboración de la ZEE es más que necesaria. Varios Gobiernos Regionales ya están asumiendo e implementando dicho criterio y las directrices del MINAM¹¹, pero aún falta conducir el proceso hacia los Gobiernos Locales tanto a nivel provincial como distrital.

Hay que recalcar que no sólo se cuenta con el proceso de la ZEE, sino también con los denominados Estudios Especializados (EE)¹², ambos nos proporcionan el Diagnóstico Integrado del Territorio (DIT). En base a dicho DIT se elaboran los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) con miras a una mejor gestión de los espacios, conociendo las potencialidades y las dinámicas de los mismos.

Al igual que una cadena, el POT del Gobierno Regional ha de articularse con las políticas nacionales, mientras que los POT de los Gobiernos Locales han de integrarse con el del respectivo Gobierno Regional del departamento al que pertenecen.

Para que quede más claro, veamos:

CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL	NIVEL DE GOBIERNO
Nacional	Gobierno Nacional
Departamental	Gobierno Regional
Provincial	Gobierno Local – Municipalidad Provincial
Distrital	Gobierno Local – Municipalidad Distrital

Cada uno de esos niveles de gobierno es responsable de la política de Ordenamiento Territorial en su circunscripción, así tenemos a nivel rector con los lineamientos para todo el país al Gobierno Nacional con el MINAM.

Los Gobiernos Regionales en cada departamento entrarán a elaborar el DIT e implementar las medidas con sus respectivas Gerencias a cargo (ya que se aborda el Ordenamiento Territorial relacionándolo de cerca con la política medioambiental, suelen también entrar a tallar las Gerencias de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente¹³, en ese sentido hay que tener bien asignadas las

¹⁰ Decreto Supremo n° 087-2004-PCM. Art. 9°. Es curiosa la doble mención que la norma hace sobre las zonas industriales catalogándolas entre las zonas productivas y nuevamente vinculándolas como zonas urbanas e industriales.

¹¹ El Gobierno Regional de Lambayeque mediante Ordenanza Regional n° 005-2014-GR.LAMB/CR aprobó la “Zonificación Ecológica Económica Base para el Ordenamiento Territorial del Departamento de Lambayeque” (381 folios), ello constituye un paso importante.

¹² Estos EE pueden ser: Estudios de la Dinámica Económica Regional; Estudios de Evaluación del Riesgo de Desastres y Vulnerabilidad al Cambio Climático; Estudios de Análisis de Capacidad Institucional; Estudios de Normativa y Políticas con Incidencia Territorial; Estudios de Servicios Ecosistémicos; Estudios de Análisis de los Cambios de la Cobertura y Uso de la Tierra; Estudios de Ecosistemas y Hábitat Marino Costero.

¹³ A dicha Gerencia, según artículo 29° A, numeral 4, de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales le corresponde de modo específico: “atender las funciones específicas sectoriales en materia de áreas protegidas, medio ambiente y defensa civil”.

funciones para evitar conflicto de competencias con la ya mencionada Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial).

De igual modo, serán las respectivas dependencias administrativas municipales (no es tan claro cuales, dependiendo de cada organigrama) las que se encargarán del proceso en el nivel de los Gobiernos Locales¹⁴.

2. DOS PROCESOS CONFUNDIDOS: DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN DEL PAÍS

En aras de la adecuada Gestión Territorial, se vuelve imperante denominar a cada circunscripción del territorio por el real nombre que le corresponde. Volvamos al último cuadro presentado, ahí quedan debidamente señaladas cada una de las circunscripciones con sus respectivos niveles de gobierno.

Para la mayoría de autoridades nacionales, subnacionales y locales (junto a los medios de comunicación que también difunden el error), ese recuadro no es del todo claro, puesto que en el Perú actualmente se vienen confundiendo, desde las más altas esferas gubernamentales, dos procesos: la descentralización y la regionalización.

Para ser muy puntuales, por descentralización se entiende a la consecución de tres autonomías: una autonomía política, porque libremente los ciudadanos en un proceso de competencia política eligen a sus autoridades en los tres niveles de gobierno (así se elige al Presidente y Vicepresidentes de la República en el nivel nacional; al Presidente¹⁵, Vicepresidente y Consejo Regional en el nivel subnacional; y al Alcalde y Consejo Municipal en el nivel local provincial y distrital); la autonomía administrativa (mediante la cual cada una de estas entidades gubernamentales se organiza internamente según sus requerimientos); y la autonomía económica (obviamente, generarse recursos propios, algo que aún no está bien encaminado en el Perú, con un proyecto de descentralización fiscal postergado). Este proceso de descentralización fue retomado mediante la aprobación de la Ley n° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, el año 2002.

Un proceso aparte es el de regionalización del país, es decir, armar regiones como nuevas circunscripciones territoriales. La noción de “región” es muy sencilla, y está señalada en dicha Ley n° 27783:

“La creación de regiones requiere la integración de dos o más circunscripciones departamentales contiguas. La propuesta de integración se aprueba mediante referéndum convocado para tal fin”¹⁶.

¹⁴ No hay que olvidar que, si bien a los Gobiernos Regionales y Locales les corresponde elaborar y aprobar sus ZEE, también se requerirá la “opinión técnica favorable” del Ministerio del Ambiente (MINAM).

¹⁵ En el caso del Presidente de Gobierno Regional, absurdamente este cargo acaba de ser cambiado de denominación el año 2015 por el de “Gobernador Regional”. Para nada compartimos tal modificación puesto que ya existe una persona que desempeña ese cargo. En el Perú el poder se desconcentra (proceso distinto a la descentralización, en tanto no se está transfiriendo sino delegando funciones sin la titularidad de las mismas) en personas de confianza del Presidente del República (designación directa por Resolución Suprema) a quienes en el pasado se denominaba Prefectos Departamentales y desde el año 2006 empezó a llamárseles Gobernadores Regionales. Cabe aquí lo ilógico, si ya existía una autoridad desconcentrada denominada Gobernador Regional ¿por qué ahora una autoridad descentralizada que tiene funciones distintas y un proceso de nacimiento distinto (ya que es electa por la población) también se llama “Gobernador Regional”? De este modo, el Congreso de la República, poder del Estado responsable de estos cambios absurdos, sólo confunde más a la población no ayudando a distinguir funciones, ni procesos (desconcentración versus descentralización) al nombrar del mismo modo a dos autoridades distintas.

¹⁶ Ley n° 27783, Ley de Bases de la Descentralización. Art. 29°, numeral 1.

El país tuvo el referéndum para la conformación de regiones en el año 2005, presentándose cinco proyectos regionales, en todos esos casos venció el *no* a la regionalización. Por lo tanto, ya que el referéndum fracasó y hasta la fecha no ha habido otro¹⁷, atendiendo al cumplimiento de la normativa vigente, no existen regiones en el Perú. Pese a ello, coloquialmente e incluso en documentos oficiales, se hace mención a las “regiones”; por simple posición antojadiza, autoridades y población en general han decidido convertir los actuales “departamentos” en “regiones” ¿cómo implementar adecuadamente la Gestión Territorial si ni siquiera se nombra correctamente a las circunscripciones territoriales?

Para muchos esto es algo que encierra poca importancia, pero no es así. Al pensar la población que ya existen las regiones, entonces ¿cómo les invitaremos a un referéndum futuro?¹⁸

Se ha logrado avanzar en el proceso de descentralización, pero la regionalización del territorio está totalmente detenida. La idea de tener regiones es integrar departamentos en base a sus vínculos históricos, culturales, económicos, etcétera; ello implica entender las dinámicas y lazos entre poblaciones que vienen de mucho tiempo atrás. Integrando departamentos para consolidar una región, pasaríamos a otra etapa de la Gestión Territorial abriéndonos obviamente a nuevas potencialidades de desarrollo mancomunado.

Para cerrar este punto, lo que el Perú actualmente ostenta son Gobiernos Regionales (electos por la población cada 4 años) como símbolo de la descentralización (ya se han transferido funciones con titularidad a dichos Gobiernos Regionales), instalados en departamentos (ese es el correcto nombre de la circunscripción territorial) que aún no se regionalizan.

3. IDENTIFICACIÓN Y SINCERAMIENTO EN NOMENCLATURA DE ESPACIOS TERRITORIALES

Aterricemos ahora más cerca al nivel local, ubiquémonos en el espacio distrital y sus centros poblados al interior. La Ley n° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, aprobada en el año 2002, nos presenta las categorías de centros poblados:

“Los centros poblados del país podrán ser reconocidos con las categorías siguientes: caserío, pueblo, villa, ciudad y metrópoli, según los requisitos y características que señale el Reglamento de la presente Ley. La categorización y recategorización de centros poblados son acciones de normalización que están a cargo de los gobiernos regionales”¹⁹.

Es muy importante aquí indicar la definición normativa para “centro poblado”:

“Es todo lugar del territorio nacional rural o urbano, identificado mediante un nombre y habitado con ánimo de permanencia. Sus habitantes se encuentran vinculados por intereses comunes de carácter económico, social, cultural e histórico”²⁰.

Volviendo a los errores generados por tradición o mera expresión coloquial, se ha tendido a asociar erróneamente la idea de “centro poblado” principalmente con un espacio rural, desprovisto de

¹⁷ La misma Ley n° 27783 señalaba como años para nuevos referéndums el 2009 y el 2013 (ello fue adicionado mediante Ley n° 28274 del año 2004); sin embargo, no se llevaron a cabo ya que la norma fue nuevamente modificada (mediante Ley n° 29379, artículo 2°) en el preciso año 2009 suprimiendo ambas fechas. Más allá de ese borrón, ningún actor político hace eco de ello ¿realmente están comprometidos nuestros políticos con la regionalización? En estos últimos años no hemos visto la presentación de ningún Expediente Técnico, los cuales son necesarios para intentar regionalizar.

¹⁸ En escasísimos reductos gubernamentales se aborda esto, el Plan Nacional de Descentralización 2012-2016 menciona entre sus metas “promover el proceso de conformación de regiones con una nueva estrategia”. En: Presidencia del Consejo de Ministros. Secretaría de Descentralización. *Plan Nacional de Descentralización 2012-2016*. Lima. Noviembre de 2012. p. 98.

¹⁹ Ley n° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial. Art. 8°.

²⁰ Decreto Supremo n° 019-2003-PCM. Art. 4°, literal (a). Es el Reglamento de la Ley n° 27795.

servicios básicos y poco organizado. Queda ahora puntualizado que un centro poblado es todo espacio habitado con carácter permanente, sin importar su extensión u otras características.

Cada una de esas categorías de centro poblado: caserío, pueblo, villa, ciudad y metrópoli; cuenta con sus criterios de identificación basándose en las cifras de población concentrada, ubicación de las viviendas, y en los servicios públicos brindados²¹.

Si se quieren diseñar adecuadas políticas públicas para gestionar territorios es necesario volver a identificar a los distintos tipos de centro poblado (lo que la ley denomina recategorización), así se tendrán programas enfocados en caseríos, otros dirigidos a pueblos, a villas, ciudades y metrópolis (actualmente sólo Lima Metropolitana tiene esa categoría).

A todo centro poblado pequeño dentro de un distrito se le sigue denominando “caserío”, como se hacía probablemente décadas atrás, pese a que actualmente ya podría tener el tratamiento de pueblo o de villa, al haber variado sus condiciones iniciales. En el Perú se tiene que empezar a denominar a cada espacio por el nombre que las normativas señalan, por ello mencionamos la relevancia de llevar a cabo un sinceramiento en la nomenclatura de espacios territoriales.

En cuanto a la mención expresa de Planes para el Ordenamiento Territorial, tenemos que para la categoría de villa se establece como requisito contar con el Plan de Ordenamiento Urbano; en el caso de la ciudad se cita el Plan de Acondicionamiento Territorial y los Planes Urbanos que conciernan; y en la metrópoli lógicamente el Plan de Acondicionamiento Territorial y un Plan de Desarrollo Metropolitano. En los casos de las categorías de caserío y pueblo no se hace mención de ningún plan específico ¿estos espacios no requieren una planeación? ¿se ha pensado adecuadamente en cómo articularlos a los Planes de Desarrollo Urbano o de Desarrollo Rural?

4. UN CASO DE DELIMITACIÓN TERRITORIAL: LOS DEPARTAMENTOS DE PIURA Y LAMBAYEQUE

Tal y como ya se había indicado, la demarcación territorial, así como el Ordenamiento Territorial, hacen parte de la Gestión del Territorio. En el Perú la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (DNTDT) de la Presidencia del Consejo de Ministros es el ente rector del Sistema Nacional de Demarcación Territorial.

La Ley n° 29533, del año 2010, es la que implementa los mecanismos para la delimitación territorial, básicamente el arbitraje para la solución de controversias limítrofes entre departamentos, provincias y distritos. Junto está la Ley n° 27795, Ley de Demarcación y Organización territorial, del año 2002.

Los problemas de nuestra delimitación territorial son de *vieja data*, según la DNTDT el Perú cuenta actualmente con 1.846 distritos y 196 provincias, el 76'8% de los distritos y el 89% de las provincias no se encuentran bien delimitados²². Para tramitar un proceso de demarcación territorial es necesario que el respectivo Gobierno Regional elabore previamente el Estudio de Diagnóstico y Zonificación (EDZ)²³.

²¹ Decreto Supremo n° 019-2003-PCM. Art. 9°. Así tenemos, por ejemplo, que en el caso del caserío la población concentrada será entre los 151 y los 1,000 habitantes; contando con viviendas ubicadas en forma continua o dispersa parcialmente; un local comunal de uso múltiple y un centro educativo en funcionamiento. Sólo enfocando el criterio poblacional, tenemos: pueblo (entre 1.001 y los 2.500 habitantes; villa (entre 2.501 y 5.000 habitantes); ciudad (entre 5.001 y los 500.000 habitantes); metrópoli (más de 500.001 habitantes).

²² Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, en: <http://dntdt.pcm.gob.pe/>

²³ Ley n° 27795. Art. 4°, numeral 4, y Art. 7°.

Enfocaremos un caso particular, el proceso de delimitación entre los departamentos de Piura y Lambayeque; de la revisión de los documentos podemos inferir la secuencia de los pasos. En primer lugar, cada Gobierno Regional presenta sus Estudios de Diagnóstico y Zonificación para acceder al trámite del proceso de demarcación. Se elaborarán también los Expedientes de Saneamiento y Ordenamiento Territorial. En segundo lugar, completados los informes técnicos cada Consejo Regional mediante Acuerdo decide respaldar la suscripción del Acta de Límites, llegando a ese paso acompañados por la DNTDT. En tercer lugar, tras suscribir el Acta, un Proyecto de Ley es derivado al Congreso de la República (a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado) para su aprobación final en el Pleno.

Los departamentos de Piura y Lambayeque han cumplido con todas las etapas hasta firmar el Acta de Acuerdo de Límites Territoriales (28 de diciembre de 2010)²⁴. Es así como se elaboró el Proyecto de Ley n° 834/2011-PE que fue remitido al Congreso de la República el 21 de febrero de 2012 y que hasta la fecha (julio de 2015) no es aprobado, pese a haberse exhortado su priorización ¿cuántos años más han de esperar ambos departamentos para definir sus límites territoriales?

Llama la atención que en abril del año 2012 la Comunidad Campesina San Juan Bautista y autoridades de la provincia de Huancabamba (departamento de Piura) presentaron una reclamación sobre el Acuerdo al que ya habían llegado ambos Gobiernos Regionales, ya habiéndose suscrito el Acta de Límites. Pese a esto, el Consejo Regional de Piura decidió establecer una Comisión Especial para que estudie el Proyecto de Ley n° 834, Comisión que presentó un nuevo informe y recomendaciones al proceso de demarcación. Estando ya firmada el Acta de Límites (2010) ¿cómo se explica este reclamo en el 2012? ¿Es posible volver a revisar un Acta ya firmada y aprobada por los Consejos Regionales de ambas partes?

Lógicamente que el Gobierno Regional de Piura quiso atender en ese momento la demanda de los pobladores de la Comunidad Campesina San Juan Bautista, pero eso abre otra interrogante, durante el proceso de elaboración de los expedientes técnicos ¿se le dio voz a dichos pobladores? Los procesos de demarcación territorial (y los de Ordenamiento Territorial) ¿se vienen llevando a cabo realmente de un modo participativo?

Sobre el particular, el año 2013 un grupo de jóvenes estudiantes realizó un trabajo de campo²⁵ y viajaron a la zona limítrofe entre los departamentos en cuestión. Luego de un complicado trayecto llegaron hasta el caserío El Virrey (población aproximada de 700 habitantes, por tanto sí cabe dentro de esa categoría de centro poblado) logrando entrevistar y grabar a algunos habitantes del lugar. En diálogo con el señor Pedro Vellodas, técnico del puesto de salud y poblador de El Virrey, éste les manifestó que las autoridades de Piura habían planteado apoyarles con el puesto de salud (construido en 1994 y bajo administración de las autoridades de Lambayeque) si se lo cedían. Y es que, en territorios de zonas por demarcar eso suele ocurrir, ante el abandono del gobierno de un lado, la entidad gubernamental vecina busca ganarse el respaldo de la población puesto que ello podría equilibrar la balanza a su favor a la hora de delimitar dicho espacio territorial. Nada descabellado pensar en ello, pues el mismo señor Vellodas manifestó en la entrevista que habían llegado funcionarios a preguntarle a los pobladores a quién querían pertenecer, Lambayeque o Piura. En medio

²⁴ Documento suscrito por los Presidentes de los Gobiernos Regionales, previo acuerdo de sus Consejos Regionales. En el caso de Piura vía Acuerdo de Consejo Regional n° 666-2010/GRP-CR de fecha 24 de noviembre de 2010; y en el caso de Lambayeque a través del Acuerdo de Consejo Regional n° 182-2010-GR.LAMB/CR con fecha 19 de noviembre de 2010. Desde el portal electrónico del Gobierno Regional de Lambayeque intentamos acceder al detalle de la información sobre el proceso de demarcación territorial, pero lamentablemente los hipervínculos no funcionaron, en tiempo de modernización del Estado esos son puntos por corregir. EN: <http://ot.regionlambayeque.gob.pe/contenido/19>

²⁵ Visita realizada en julio del año 2013 por los jóvenes Kathleen Zegarra, Carin Vela, Gandi Vásquez y Juan Gómez. Estudiantes del Seminario de Gobernabilidad y Gestión Pública, en la Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo, de la ciudad de Chiclayo (departamento de Lambayeque).

de los estudios técnicos para demarcación ¿aplica también el antiguo derecho de “libre determinación de los pueblos”?

Otro de los entrevistados fue el señor Walter Serrato, Alcalde de la Municipalidad de Centro Poblado Menor²⁶ de El Virrey, quien refirió que durante el proceso de delimitación no había sido invitado ni tomado en cuenta, pues sólo se escuchó a los Alcaldes distritales y provinciales. Ello es sin duda alarmante ¿cómo no hacer partícipe al representante de quienes directamente viven en la zona de conflicto limítrofe? No parece haber una adecuada coordinación entre el Gobierno Regional, el Gobierno Local Provincial, el Gobierno Local Distrital y la Municipalidad de Centro Poblado Menor (que precisamente es el actor gubernamental más cercano al problema).

No tener en claro los límites fronterizos en un centro poblado, en un distrito, una provincia, un departamento, no es tema para aplazar. Por lógica, si ello no está definido ¿cómo sabrán las autoridades hasta dónde llegan territorialmente sus atribuciones? Por otro lado ¿quiénes actúan en la zona de litigio? Hay ocasiones en las que mientras las poblaciones se enfrentan, ninguna autoridad se acerca a ese “limbo” territorial.

5. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA LA GOBERNANZA Y EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO

Finalmente, es conocida la conflictividad que vive el país debido a problemas medioambientales. La acción del Ordenamiento Territorial, como proceso concertado y participativo que busca organizar el territorio atendiendo a las poblaciones y sus dinámicas, tiene que ayudar a zonificar las distintas actividades económicas. El reto es alto ¿cómo lograr la convivencia de una zona productiva minera con una zona de protección en cabecera de cuenca hidrográfica? La Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) tendría que ser un instrumento que coadyuve a ello de modo coordinado, pero no sólo consultivamente sino brindando también un marco vinculante para el respeto a las zonas establecidas:

“Como parte del proceso anterior y, en el contexto actual de conflictos sociales relacionados con proyectos de inversión privada en minería, es fundamental afinar la delimitación de competencias intergubernamentales en materia de ordenamiento territorial. Por definición, esta materia es transversal y se vincula con otras materias, tales como la promoción de inversión privada y la prevención de impactos ambientales relacionadas con el aprovechamiento económico de recursos naturales.

En ese sentido, es indispensable precisar y fortalecer la rectoría nacional en esta materia; en función de ello, reconocer y delimitar la competencia regional de Ordenamiento Territorial, articulándola con las competencias de acondicionamiento territorial que corresponde a las municipalidades provinciales y de planeamiento urbano que ejercen las municipalidades distritales”²⁷.

A nivel subnacional y local, también tenemos conflictos por el uso del suelo y la regulación de las actividades económicas. Amparados en la libertad de empresa, muchos individuos piensan que la

²⁶ He ahí otra instancia administrativa que guarda relación con el ordenamiento territorial pero no es debidamente considerada: las Municipalidades de Centro Poblado Menor (llamadas a la ligera por la Ley Orgánica de Municipalidades como “Municipalidades de Centro Poblado” lo cual estaría englobando a todos los tipos de centros poblados), éstas son propias de territorios que demandan una mayor atención por parte de las autoridades distritales y provinciales, una mejor provisión de servicios públicos; por ello tramitan contar con dicha instancia, eligen a su Alcalde y Regidores, y se les delegan determinadas funciones. Estas instancias siempre están bajo la autonomía de la Municipalidad del distrito al cual pertenecen, y suelen adolecer de recursos económicos para atender a la población que buscan representar.

²⁷ Presidencia del Consejo de Ministros. Secretaría de Descentralización. *Plan Nacional de Descentralización 2012-2016*. Lima. Noviembre de 2012. p. 40.

inversión privada puede realizarse en cualquier espacio; si el Ordenamiento Territorial no es claro al respecto seguiremos en un entorno caótico, la imagen es conocida ahí donde las fábricas se ubican en medio de las viviendas de la gente ¿cómo es eso posible? Nuestros distritos, provincias y departamentos tienen que diagnosticar los territorios y ordenarlos, sólo por ejemplificar ¿Dónde tendremos la zona fabril? ¿Dónde el cinturón verde y la zona de expansión urbana? ¿Será conveniente la conurbación con la localidad vecina?

En el caso de los Gobiernos Locales, la relación entre autorizaciones para nuevos negocios y el Ordenamiento Territorial, precisa ir de la mano:

“Plano de zonificación.- Las municipalidades deberán exhibir el plano de zonificación vigente en su circunscripción con la finalidad que los interesados orienten adecuadamente sus solicitudes.

Índice de Uso de Suelos.- Con el cual se permitirá identificar los tipos de actividades comerciales correspondientes a cada categoría de zonificación”²⁸.

Todo ello está ya estipulado en la Ley n° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, lamentablemente nadie quiere cumplir con ese proceso. La dejadez municipal (avalada en varios casos por la corruptela de los trámites de licencia de funcionamiento para negocios), lleva al aprovechamiento de malos empresarios que terminan usando el espacio territorial como mejor creen a su exclusivo beneficio.

Alcanzaremos adecuados niveles de gobernanza, entendida como estabilidad social fruto del acuerdo entre actores gubernamentales y no gubernamentales, y promoción del desarrollo socioeconómico cuando desde los tres niveles de gobierno apostemos por el compromiso hacia una auténtica política pública de Gestión Territorial.

6. RECOMENDACIONES FINALES

1. Hay que pensar la Gestión Territorial como una política pública necesaria, que requiere la voluntad política de los tres niveles de gobierno: nacional, subnacional y local. En dicha política pública se integran los procesos de Ordenamiento Territorial y la demarcación territorial.
2. Evitar crear nuevos estamentos técnicos, herramientas o planes, pues ya se tienen varios en vigor (Planes de Acondicionamiento Territorial, de Desarrollo Urbano, de Desarrollo Rural, Planes de Ordenamiento Territorial, Zonificación Ecológica y Económica, etcétera). Hay que buscar integrarlos y que no sean sólo elementos aislados o peor aún sin aplicación.
3. El proceso de la demarcación territorial tiene que enfocarse a los pobladores de la zona misma de conflicto limítrofe, promoviendo la participación ciudadana.
4. Evitar la desconexión territorial, si bien es cierto hay territorios apartados y de aún difícil acceso, en este tiempo de optimización de las redes comunicacionales, el Gobierno Nacional tiene que contar con una plataforma que le permita conectar con todos los centros poblados del país (sin rezagar a los caseríos, pueblos, villas). Un módulo básico de comunicación vía radial o telefónica (donde la red todavía lo permita) puede ayudar a mantener esa conexión.

²⁸ Ley n° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento. Art. 16°.

5. Llamar a cada espacio por su real nombre, los departamentos no son regiones. Y los centros poblados tienen cinco categorías distintas: caserío, pueblo, villa, ciudad y metrópoli. Los Diagnósticos Integrados del Territorio tienen que considerarlo.
6. Toda política pública tiene un diseño, implementación, ejecución y evaluación. La Gestión del Territorio requiere un diseño con los distintos actores sociales, una implementación y ejecución con funcionarios capacitados y que compartan la visión territorial, sin olvidar la evaluación que permitirá corregir los inconvenientes y encarar los nuevos retos que presente el proceso en su carácter dinámico.

BIBLIOGRAFÍA

- Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) (2001): *Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos. Versión actualizada*. Santiago de Chile.
- Presidencia del Consejo de Ministros. Secretaría de Descentralización (2012): *Plan Nacional de Descentralización 2012-2016*. Lima. Noviembre de 2012.

NORMAS LEGALES

- Ley n° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- Ley n° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.
- Ley n° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley n° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley n° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.
- Decreto Legislativo n° 1013.
- Decreto Supremo n° 019-2003-PCM.
- Decreto Supremo n° 087-2004-PCM.