

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

-FACULTAD DE DERECHO-



**¿Regionalizar el Estado?: La ordenación del territorio y su
planteamiento jurídico como eje de gobierno en el contexto de
la regionalización**

Tesis para obtener el título profesional de abogado que presenta

Juan Luis Ossio Ruiz de Somocurcio

Asesor: Magno Abraham García Chávarri

Lima, 2024

Informe de Similitud

Yo, **García Chávarri, Magno Abraham**, docente de la **Facultad de Derecho** de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor de la tesis titulada:

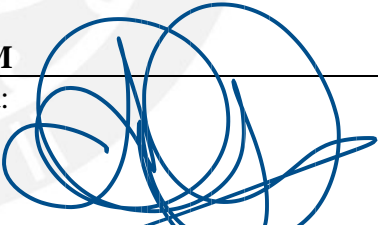
¿Regionalizar el Estado?: La ordenación del territorio y su planteamiento jurídico como eje de gobierno en el contexto de la regionalización

Del autor:

- **Ossio Ruiz De Somocurcio, Juan Luis**

Dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de **28%**. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el **30/10/2024**.
- He revisado con detalle dicho reporte y confirmo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio alguno.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas. Lugar y fecha: Lima, 30 de octubre del 2024.

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora:	
GARCÍA CHÁVARRI, MAGNO ABRAHAM	
DNI: 40459548	Firma: 
ORCID: 0000-0003-2661-3991	

“El Perú es un país de inmensas distancias. La distancia es un factor cuya importancia no ha encontrado aún eco en ningún capítulo de geografía humana del Perú. Nuestros pueblos se encuentran doblemente alejados en razón del relieve del suelo de angustiada topografía cataclísmica. La distancia es además un factor que influye poderosamente en nuestra sicología nacional, en nuestra política y en nuestra administración. Los peruanos somos seres solitarios como los montañeses. Al menos en el sector blanco-mestizo de la nacionalidad, un individualismo intenso es la característica peruana. Pueblos y hombres viven aún en esta patria alejados unos de otros, con tierra o espíritu de por medio”.

Emilio Romero (1984). *El descentralismo*. p. 9.



RESUMEN

La reciente incorporación de la noción de ordenación del territorio (OT) en las políticas de gobierno da cuenta de un nuevo modelo de organización de los Estados modernos a fin de corregir los desequilibrios sociales y ambientales que inciden en el territorio. Dentro de esta óptica, la presente investigación sostiene que el modelo unitario que viene caracterizando al Estado peruano empieza a virar hacia un modelo de Estado regional o descentralizado. De esta manera, el enfoque estado-céntrico que concebía al Estado como una estructura jerárquicamente organizada sobre un territorio nacional (y soberano) empieza a operar sobre la base de una estructura *multipolar o territorial*. Dicha transición ha puesto en evidencia la falta de capacidad de los diversos Estados nacionales para gestionar de modo eficiente sus territorios en lo que comúnmente se refiere a “governabilidad” (Augusto, Dargent y Rousseau, 2017).

Como hipótesis se plantea que la ausencia de una definición jurídica de territorio más allá a lo establecido en el primer párrafo del artículo 54º de la Constitución da lugar a un conflicto entre las competencias y funciones de los diversos niveles de gobierno. Ante este escenario, el territorio concebido como aquel atributo constitutivo y exclusivo de los Estados nacionales ha dejado de cumplir dicha función para convertirse en el principal agente articulador de una política autónoma de planificación (y de gobierno) que se plasma a través de la noción de ordenación del territorio.

Mediante una eficiente y explícita asignación de competencias y funciones en materia de OT el presente trabajo plantea que es posible superar los actuales conflictos o yuxtaposiciones entre las diferentes escalas de gobierno si se plantea un nuevo modelo regional o territorial de Estado. Para ello los gobiernos regionales deberán recuperar su facultad de ordenamiento territorial y, en tal medida, iniciativas como la Corporación Regional de Desarrollo (CRD) organizada sobre la base de la PMO (por sus siglas en inglés, Project Management Office) podrían actuar como instancia rectora para el diseño e implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POTs) en un sistema de gestión intersectorial y multiescalar.

Como conclusión, la reestructuración del Estado peruano implica una nueva visión sobre la administración territorial que contemple las diferentes escalas de gobierno y la participación de los actores sociales en los procesos de planificación, con el fin de lograr una gobernabilidad más efectiva y sostenible.

ÍNDICE ANALÍTICO

AGRADECIMIENTOS p. 7

INTRODUCCIÓN p. 9

CAPÍTULO 1: El Estado moderno y la ordenación del territorio: una aproximación conceptual y metodológica p. 13

- 1.1.) Los orígenes del territorio como fundamento político y jurídico de los Estados modernos p. 14
 - 1.1.1.) El concepto de territorio y su rol en la gestación del Estado nación p. 15
 - 1.1.2.) La naturaleza jurídica de la relación de dominio entre el Estado y su territorio: la noción de soberanía p. 18
- 1.2.) Los modelos o tipos de Estado según la doctrina comparada p. 20
 - 1.2.1.) El modelo de Estado unitario y la centralización del poder estatal p. 20
 - 1.2.2.) El Estado federal p. 22
 - 1.2.3.) El Estado regional p. 23
 - 1.2.4.) El Estado autonómico español y las diputaciones provinciales como alternativa al modelo federal p. 25
- 1.3.) La ordenación del territorio y la reestructuración de las formas jurídicas de Estado: el Estado policéntrico o multipolar p. 27
 - 1.3.1.) El proceso urbano-regional y el surgimiento del municipio como órgano de gobierno (local) p. 28
 - 1.3.2.) Del Plan integrado de gestión del Valle del Tennessee (o TVA) a la Carta Europea de Ordenación del Territorio p. 34
 - 1.3.3.) La OT y la reestructuración de las escalas de gobierno p. 38
- 1.4.) Los contenidos y la regulación de la ordenación del territorio p. 39
 - 1.4.1.) Los órganos de gobierno y su competencia en la ordenación del territorio p. 41
 - 1.4.1.1.) La escala nacional y la centralización del poder estatal p. 41
 - 1.4.1.2.) La región como nivel intermedio entre lo nacional y lo local p. 49
 - 1.4.1.3.) El municipio como órgano de gobierno urbano (de por qué se denomina al municipio gobierno local) p. 53
 - 1.4.2.) La rectoría y el enfoque relacional al territorio p. 54

CAPÍTULO 2: Regionalización, descentralización y la reforma del Estado peruano: un estado de la cuestión p. 57

- 2.1.) Los aportes desde el Derecho Constitucional y las ciencias sociales para una comprensión del fenómeno del gobierno y la administración del territorio p. 59
- 2.2.) La planificación y el ordenamiento del territorio como nuevo modelo para la reforma del Estado p. 59
 - 2.2.1.) Del modelo Fordista o Keynesiano al modelo post nacional o *postindustrial* p. 64
 - 2.2.2.) El ordenamiento territorial en la literatura europea p. 70
 - 2.2.3.) El enfoque del ordenamiento territorial en América Latina p. 72
 - 2.2.4.) Los estudios del territorio en el Perú p. 72
- 2.3.) Hacia una definición del ordenamiento del territorio y su incorporación en las políticas de descentralización p. 76
- 2.4.) Posibilidades para una ley de ordenamiento territorial como eje de articulación y coordinación de las políticas públicas en el Perú p. 78
- 2.5.) Del modelo nacional a la nueva relación constituyente entre Estado y territorio p. 80
- 2.6.) Balance de los esfuerzos descentralistas, la planificación y la ordenación del territorio p. 82

CAPÍTULO 3: La configuración del Estado peruano y la reglamentación de su territorio p. 85

- 3.1.) La primera ocupación territorial y la gestación del espacio andino p. 86
 - 3.1.1.) La organización territorial del espacio andino p. 86
 - 3.1.2.) El Cusco como eje de dominio del Estado Inca p. 86
- 3.2.) La empresa colonizadora y la restructuración del territorio andino: de encomiendas, corregimientos, cabildos, parroquias e intendencias p. 89
 - 3.2.1.) De los repartimientos de indígenas a los corregimientos p. 90
 - 3.2.2.) El cabildo como unidad de gobierno urbano p. 91
 - 3.2.3.) Las Reformas Borbónicas y el nuevo régimen de intendencias p. 94
- 3.3.) La consolidación de la República y la adopción del modelo de Estado unitario y descentralizado p. 97
 - 3.3.1.) El modelo de Estado unitario y su prevalencia sobre el federal p. 98

- 3.3.2.) El sistema de administración territorial revolucionario-napoleónico y la creación de los departamentos p. 104
- 3.3.3.) Las regiones y el nuevo impulso hacia la descentralización p. 109
- 3.4.) De la experiencia de los CTARs al nuevo régimen de (de)centralización política p. 111
 - 3.4.1.) De la Ley 27680 a la Ley de Bases de Descentralización (Ley 27783) p. 113
 - 3.4.2.) La Ley de Gobiernos Regionales (Ley 27867) p. 116
 - 3.4.3.) La Ley Orgánica de Municipalidades y las nuevas funciones de la provincia y el distrito p. 119
- 3.5.) Balance y perspectivas de la estructura de gobierno en el Perú p. 120

CAPÍTULO 4: La ordenación del territorio como eje de gobierno multisectorial y multiescalar p. 124

- 4.1.) Antecedentes normativos de la OT y su organización institucional p. 125
- 4.2.) Una perspectiva multiescalar: el territorio y el principio de jerarquía estatal p. 134
 - 4.2.1.) El territorio y su concepción a partir de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867) p. 135
 - 4.2.2.) El artículo 149º de la Constitución y el Convenio 169 de la OIT p. 136
- 4.3.) La región como escala intermedia y su rectoría en materia de OT p. 138
 - 4.3.1.) La creación de la región y su incorporación como escala intermedia p. 139
 - 4.3.2.) La escala intermedia y su rectoría en materia de OT p. 140
- 4.4.) La perspectiva sectorial y la asignación de competencias en materia de OT p. 143

CAPÍTULO 5: Prospecto para un replanteamiento jurídico de la estructura de gobierno en el Perú: los lineamientos normativos para un proyecto de ley sobre OT y su carácter vinculante p. 155

- 5.1.) El artículo 190º de la Constitución y la definición jurídica del concepto de *región* p. 156
- 5.2.) Propuesta para una ley de ordenación del territorio p. 165
 - 5.2.1.) Principales lineamientos para una propuesta normativa de ordenación del territorio p. 166
 - 5.2.2.) La ordenación del territorio y la reforma del capítulo XIV de la Constitución sobre descentralización: el PMO como marco y estructura de la Corporación Regional de Desarrollo (CRD) p. 169

CONCLUSIONES p. 171

BIBLIOGRAFÍA p. 176

ANEXOS

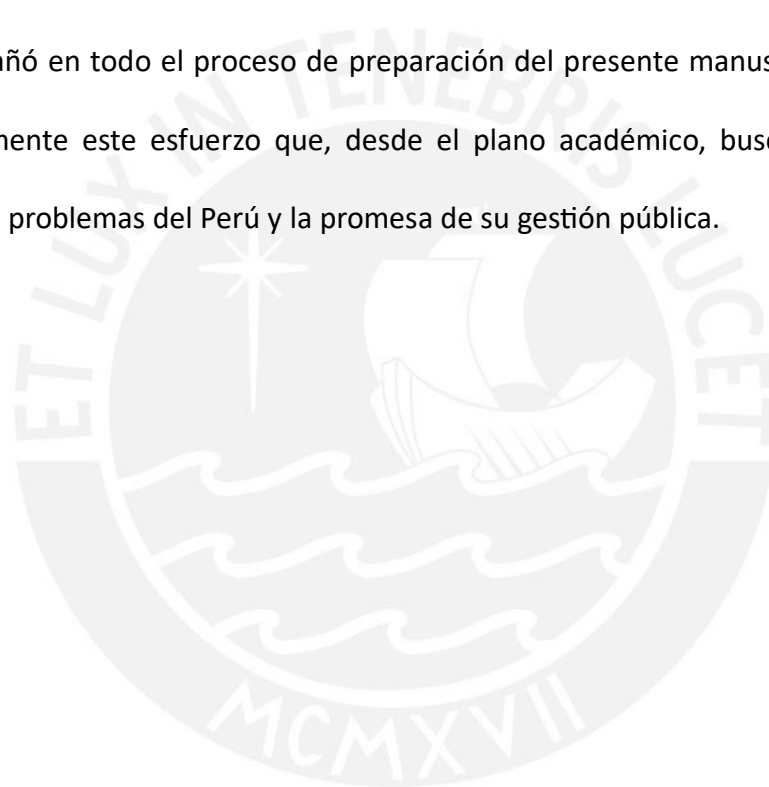


AGRADECIMIENTOS

La presente investigación constituye el resultado de un conjunto de cavilaciones y reflexiones del autor sobre qué rumbo debería adoptar el Estado peruano para alcanzar su pleno desarrollo. Para ello cabe precisar que si bien su crecimiento económico expresado en nuevos proyectos de inversión posibilita la reducción en sus índices de pobreza este requiere además de una reforma integral que sólo puede construirse con mayor institucionalidad. De ahí que este estudio no constituya un cuerpo organizado de ideas sino una investigación-propuesta que como todo análisis académico no es acabado, sino abierto a una constante crítica y revisión a fin de explorar nuevas alternativas a la gestión y la reforma del Estado. Asimismo, este trabajo se propone convocar un análisis desapasionado y libre de los intereses de corte político a fin de que los ideales democráticos, en el marco del proceso de descentralización, se hagan realidad.

Son numerosos los aportes que tanto profesores y amigos han contribuido con sus observaciones y sugerencias en el desarrollo de la presente investigación. En tal medida, quisiera empezar por agradecer a los profesores Abraham García Chávarri por su asesoría constante e informada desde la perspectiva del Derecho Constitucional y Johnny Zas Friz por sus observaciones agudas al documento desde el campo del Derecho Administrativo quienes supieron guiarme en la formulación del planteamiento teórico y metodológico, así como Wilfredo Ardito cuyas reflexiones peruanas estimularon al autor a evaluar las bases empíricas para una interpretación de los problemas institucionales por los que atraviesa el Estado peruano.

Asimismo, debo mencionar a Álvaro Campana cuyo trabajo sobre la implementación de las políticas territoriales en el Perú constituyó la base empírica para la realización y planificación de la presente tesis. También mi agradecimiento a la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la universidad por compartir sus diversas sesiones virtuales en materia de ordenación territorial. Al equipo docente y al personal administrativo de la Facultad de Derecho que en el proceso de preparación de este estudio permitió al autor someter su trabajo a los rigores del análisis y la crítica académica. Finalmente quisiera agradecer muy especialmente a mi familia que me acompañó en todo el proceso de preparación del presente manuscrito y a quienes debo principalmente este esfuerzo que, desde el plano académico, busca comprender y conocer más los problemas del Perú y la promesa de su gestión pública.



INTRODUCCIÓN

La adopción de un modelo descentralizado de gobierno que permita al Estado peruano responder de manera efectiva y eficiente a las diversas demandas y necesidades de la ciudadanía ha formado parte de los ideales que inspiraron los primeros debates constitucionales (ver Morales y la discusión entre federalistas y unitaristas en el proyecto de la constitución de 1823). A partir de la Constitución de 1823 la naciente República peruana optó por el modelo de Estado unitario y descentralizado comprendiendo a las Juntas Departamentales como órganos ejecutivos a nivel subnacional. La extensión de su territorio comprendía los límites establecidos de manera posterior al régimen virreinal por el norte con la Gran Colombia, por el sur y sudeste, el Alto Perú y al este con Brasil.

La reciente incorporación de las nociones de ordenamiento territorial (OT) y de región en las políticas de gobierno da cuenta de una nueva tendencia global de reestructuración política que abandona el viejo esquema fordista del Estado central o nacional y empieza a operar en una estructura multipolar (Brenner, MacLeod, Insausti). Esta transformación en la estructura de gobierno requiere indagar en un nuevo marco normativo que se adapte mejor al territorio y su forma de gestión a partir de la conjunción de actores estatales (llámense alcaldes, regidores o concejales) y no estatales (ONGs, organismos multilaterales, juntas vecinales, organismos de cooperación internacional) en la conducción de las nuevas dinámicas territoriales. Esta situación plantea diversos desafíos sobre el estatuto normativo que rige al actual modelo descentralizado de gobierno el cual se encuentra actualmente disperso y difuso (al carecer de un eje de gobierno que centralice y reoriente en forma eficiente sus operaciones). Para ello se han dispuesto nuevos instrumentos de planificación como son los

Planes de Ordenamiento Territorial (POTs) que permiten identificar y elaborar políticas de gobierno desde los espacios locales y regionales¹.

Los conflictos que se suscitan por casos como los de Conga, Tía María, Las Bambas o Bagua se caracterizan así por una inadecuada asignación de competencias entre los diferentes niveles o escalas de gobierno que buscan adaptarse al ámbito local y regional. Nociones como ordenación del territorio hacen su entrada con la finalidad de asignar competencias de gobierno de acuerdo al marco jurídico de sus atribuciones. Por ello, la presente investigación plantea que el actual modelo descentralizado de gobierno que rige al Estado peruano se encuentra en una encrucijada, es decir, prevalece un enfoque estado-céntrico por parte de las políticas descentralizadas de gobierno que se contraponen con la visión de comunidades regionales autónomas que “escapan” o de alguna manera se encuentran fuera de su radio de influencia. En otros términos, el territorio (y la región) tiene una interpretación o naturaleza distinta a la oficial en la cual el Estado nacional o central fija las competencias de las unidades subnacionales de gobierno.

Ante este panorama que se presenta al Estado peruano es preciso definir qué concepto de territorio y de región se viene empleando en la actual estructura de gobierno de acuerdo a la legislación. Asimismo, se postula que existen normas de superior jerarquía que limitan la autonomía de los gobiernos descentralizados al momento de confeccionar sus respectivos planes de ordenamiento territorial (en adelante POT). El problema precisa determinar así cuáles son las competencias y funciones que desempeñan los diversos niveles (o escalas) de

¹ Por ejemplo, cabe mencionar el rol de los mapas de riesgo en el diseño de un POT (eg. Zonas sísmicas, características del suelo como ocurrió con el sismo del 15 de agosto del 2007 que afectó al distrito de Tambo de Mora, Chincha).

gobierno y sobre qué normas o determinantes de superior jerarquía estos basan su actuación según las escalas regional, nacional, global y local. La pregunta que cabe plantear es si estas normas o determinantes limitan legítimamente la discrecionalidad (y autonomía) de los gobiernos regionales y locales para gestionar los recursos y atribuciones que les fueron transferidas a partir del proceso descentralizador que forma parte del modelo unitario que caracteriza al Estado peruano.

Así, la presente investigación plantea como primera hipótesis de trabajo que la ausencia de una definición unívoca de región y territorio (o su falta de claridad) da lugar a un conflicto entre las competencias y funciones que corresponden a cada una de las diferentes escalas de gobierno. Para ello es preciso partir de una indagación sobre cuál de estos niveles o escalas debe asumir la rectoría para conducir una política de ordenación territorial la misma que deberá reflejar los reales intereses del Estado peruano en todo el territorio nacional. Como segunda hipótesis se propone que ante el reciente proceso de reestructuración política (que redefine las escalas o niveles de gobierno) la región se configura en la escala rectora en materia de ordenación de territorio. El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) puede convertirse así en un valioso instrumento de planificación que permitirá organizar las competencias de cada nivel de gobierno y superar así la falta de un sistema de gestión territorial efectiva en el Estado peruano².

A decir de Sieyès (1973), se requiere una nueva relación constituyente entre gobierno y territorio que, sin menoscabar el modelo unitario que rige al Estado peruano, permita dotarla

² El Ministerio de Ambiente, a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial se constituye en el ente rector en la materia (MINAM, 2015).

de un nuevo marco institucional. Ante este vacío normativo es preciso formularse algunas preguntas fundamentales: ¿Qué se entiende por territorio? ¿Cuál es el marco jurídico que regula la relación entre gobierno y territorio en el Estado peruano? ¿Cuáles son las competencias territoriales de los organismos descentralizados de gobierno y si existe un conflicto de priorización entre los intereses supralocales y la autonomía de los gobiernos subnacionales? ¿En qué medida las políticas de gobierno pueden ser reconducidas desde el Estado central hacia la región a partir de un modelo de gestión territorial como el propuesto por las Zonas Económicas y Ecológicas (ZEEs)? ¿Qué estructura de gobierno resulta aplicable al Estado peruano ante su creciente re-escalamiento e interdependencia con la sociedad internacional? Estas son algunas interrogantes que parten de un análisis en torno a la construcción del Estado peruano y la administración de su territorio a través del marco normativo que establece la Constitución. ¿Qué determinantes supralocales o supranacionales deben contemplarse para una adecuada gestión del territorio acorde con las necesidades locales? ¿Qué mecanismos legales de tutela de dichas necesidades deben incorporarse en la relación de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno? ¿Quién (o qué escala de gobierno) tiene competencia para implementar un plan de ordenamiento territorial (que asuma también los usos del suelo)³? A partir de estas preguntas el presente trabajo busca presentar el problema de la ordenación del territorio y su relación con la estructura de gobierno que rige actualmente al Estado peruano en el contexto de la regionalización⁴.

³ En el caso español, el ordenamiento territorial es una materia exclusiva de las comunidades autónomas. Frente a la planificación urbana cuyo enfoque es eminentemente local la ordenación del territorio tiene una visión “necesariamente supralocal, habitualmente regional” (Santaella, citado por Zegarra Valdivia (2023: 106).

⁴ Así el Estado peruano tiende a ingresar en una etapa heterárquica (o relacional) por la presencia de organizaciones no gubernamentales (actores no estatales), empresas transnacionales y diversos actores que de una u otra manera comparten el poder en el espacio público. A ello se añade el término de gobernanza que empieza a ser empleado por diversas instituciones y autores (Quiñones, 2019). Para ello, el presente trabajo postula que el fenómeno del gobierno ya no cabe entenderlo en términos centrales sino relacionales o, más bien, territoriales.

CAPÍTULO 1

El Estado moderno y la ordenación del territorio: una aproximación conceptual y metodológica

La irrupción de los tratados de libre comercio, los procesos de descentralización (o *devolución*⁵) y la creciente importancia que empiezan a experimentar las regiones como motores de la economía global dan cuenta de una transformación sin precedentes en la concepción tradicional del Estado moderno a lo que muchos refieren como una transición del modelo de gobierno nacional o estado céntrico a un modelo *policéntrico* o *multipolar* (Castells, 1995; Hardt y Negri, 2002; Beck, 2004; Keohane, 1986)⁶. Dicha transición ha puesto en evidencia la capacidad de los diversos Estados nacionales para gestionar de modo eficiente sus *territorios* en lo que comúnmente se refiere a “governabilidad” (Augusto, Dargent y Rousseau, 2017). Ello constituye un verdadero desafío que los Estados modernos deberán enfrentar a fin de atender de manera eficiente y efectiva las diversas demandas de la ciudadanía.

Ante este escenario, el *territorio* concebido como aquel atributo constitutivo y exclusivo de los Estados nacionales ha dejado de cumplir dicha función para convertirse en el principal agente articulador de una política autónoma de planificación (y de gobierno) que se

⁵ Autores como Cheema y Rondinelli (1983) definen la devolución como un proceso de transferencia de recursos y poderes de decisión mayores que la descentralización. Para efectos de la presente investigación devolución y descentralización se emplearán indistintamente para referirse al mismo proceso en cuestión.

⁶ Antes de la puesta en marcha del proceso denominado como globalización, el orden internacional estaba dominado por gobiernos fuertemente centralizados mientras que los gobiernos regionales eran considerados en su mayoría débiles o que carecían de los medios de presión para que sus demandas sean atendidas por el gobierno central (Agnew, 2000). En palabras de autores como Rodríguez-Posé, “globalisation tends to promote what Agnew (2000, page 101) has called a new international homogeneity across the global order. Such homogeneity implies a certain erosion of the importance of spatiality at the national, and by extension the regional, level as global processes succeed in diluting and internationalising the traditional `nexus of interactions' associated with local and regional spaces (Gray, 1998; see also Castells, 1996; Massey, 1999; Storper, 1997). (Rodríguez-Posé, 2003: 333).

plasma a través de la noción de *ordenación del territorio*⁷. Este nuevo enfoque busca establecer nuevas reglas para la gobernabilidad en aquellos espacios que abarcan desde grandes áreas metropolitanas hasta las comunidades locales u originarias presentes en la era contemporánea⁸. Para tal fin, el presente capítulo analizará los orígenes del territorio como elemento constitutivo y constituyente del Estado moderno. Seguidamente, se plantea la cuestión de las escalas o niveles territoriales de gobierno y las jerarquías que dan forma a los procesos de descentralización. Para ello se deberá emprender un análisis de la ordenación del territorio a la luz del proceso urbano-regional. A partir de un análisis de su naturaleza jurídica, su rol en la gestación de los Estados nacionales y su reciente incorporación en los debates sobre regionalización se tendrán las bases institucionales para comprender los fundamentos jurídicos y normativos de la ordenación del territorio como nuevo modelo descentralizado de desarrollo y de gobierno.

1.1.) Los orígenes del territorio como fundamento político y jurídico de los Estados modernos

La formación de los primeros clanes y tribus de la Tierra dio lugar a una primera división social del trabajo (Durkheim, 1967) y con ella a un sistema de organización política⁹ que empezaría

⁷ Son diversas las voces que en el nuevo siglo anuncian un cambio de paradigma en la forma de organización política que caracteriza al Estado nación (Beck, 1998; Suelt, 2013; Elazar, 2017; Bauman, 1998; Hardt y Negri, 2002).

⁸ Las regiones y las denominadas comunidades autónomas empiezan a ocupar un lugar central como principal objeto de las políticas de planificación y gestión del territorio a fin de asegurar los modos de vida de las poblaciones que habitan en su entorno.

⁹ El fenómeno del gobierno ha sido materia de discusión de las ciencias sociales y políticas desde su formación como disciplinas autónomas. Para Balandier, la palabra “política” encierra diversas acepciones que van desde los modos de organización de las sociedades, los tipos de acción que conducen a la dirección de los asuntos públicos y las estrategias que resultan de la competición de los individuos y grupos (Balandier: 33). Una primera aproximación al fenómeno político lo brinda la localización a través de los modos de organización espacial. En esta perspectiva que cuenta con los aportes de juristas como Henry Sumner Maine y antropólogos como Lewis Morgan se asigna una importancia particular al criterio territorial. El gobierno ha emanado tradicionalmente de una autoridad que ejerce dominio sobre un territorio sobre el cual ejerce una función de orden público.

a operar en el marco de un territorio delimitado (Balandier, 1969). Dichas formaciones sociales o comunidades empezaron a requerir un modo de reglamentación que les permita defenderse frente a posibles invasiones y regular las actividades (económicas, sociales o residenciales) en su interior con la finalidad de asegurar la convivencia pacífica de todos sus integrantes¹⁰. Todo ello fue posible gracias a una estructura de gobierno que garantizaba la cooperación interna y permitía la defensa de la integridad de la comunidad frente a las amenazas exteriores (Balandier, 1969: 34).

A medida que va creciendo el número de asociaciones y se amplían las redes de comunicación y de comercio más allá del espacio social delimitado surge la necesidad de centralizar el aparato de gobierno bajo una nueva unidad política: el Estado (Krader, 1972: 56). El Estado nace entonces como una forma de organización política que establece ciertas reglas y modos de conducta de una población sobre la base de un territorio. Al poseer el monopolio de la violencia legítima dicha unidad política goza del atributo de un poder absoluto sobre su territorio el mismo que se encuentra limitado únicamente por el marco jurídico que rige sus normas de convivencia (Weber, 2014). ¿Pero qué es el territorio? ¿Cuál es su relación jurídica con el grupo humano que se establece en él? En la presente sección se analizará el concepto de territorio y su relación con el surgimiento de los Estados modernos.

1.1.1.) El concepto de territorio y su rol en la consolidación del Estado nación

¹⁰ Como menciona Gluckman, el territorio de una tribu cumple una función de orden ritual y sagrado: "The ritualization of land is partly in relation to the manner in which land produces sustenance, and partly in relation to the fact that men's social relations are markedly influenced by their distribution on the land" (Gluckman, 1965: 104).

A lo largo de la historia moderna, la conformación y posterior dominio de una población sobre un *territorio* ha pasado a constituirse en materia de disputa por parte de las diversas comunidades humanas que reclaman un derecho sobre el mismo¹¹. Pero no siempre fue así. La relación entre las comunidades humanas y el lugar que estas ocupaban no fue siempre pacífica. Como observan algunos autores como Bruno Latour, la relación entre humanos y naturaleza estuvo marcada por un conjunto de tensiones y desequilibrios caracterizados por la falta de un sentido de pertenencia con el entorno inmediato o también denominado medio ambiente (Latour, Descola). De hecho, sociedades como las estudiadas por Bronislaw Malinowski se caracterizaban por un ecosistema caracterizado por intercambios ceremoniales más allá del territorio delimitado lo que constituía el denominado intercambio de Kula o anillo de Kula (“Kula ring”) en la provincia de Milna Bay en Papúa Nueva Guinea. La naturaleza de un ecosistema se puede equiparar entonces al territorio en tanto un espacio con contenido semántico para quienes residen en él.

Por territorio cabe entender entonces a un espacio geográfico que adquiere significado para quienes lo habitan y establecen un vínculo de pertenencia o de comunidad frente a agentes externos. Sin este significado el territorio como fundamento de toda unidad de gobierno comprende un área carente de contenido y de valor dado que requiere de la existencia de un grupo humano que reclama un derecho sobre el mismo. El ejercicio de este derecho requiere pues de un agente que reconoce la titularidad sobre quienes reclaman su dominio. Con la mayor complejidad de la vida social el territorio ha pasado a formar parte del interés de diversos países que reclaman un derecho sobre él ya sea en términos de soberanía y/o de su

¹¹ Este es caso de diversas disputas territoriales como las expresadas en conflictos recientes como los de Ucrania y Rusia y Palestina e Israel.

vínculo de pertenencia. Es por ello por lo que resulta difícil establecer un acta de nacimiento del territorio como parte integrante y significativa de un grupo humano, no obstante, es indiscutible su rol fundante en la constitución de los Estados nacionales. Como aclara Agnew:

“But the main point of contention inspiring this paper is that even when rule is territorial and fixed, territory does not necessarily entail the practices of total mutual exclusion which the dominant understanding of the territorial state attributes to it”
(Agnew, 1994: 54).

El territorio consiste entonces en un hecho social y político que cobra preeminencia para el grupo humano que le atribuye un derecho sobre el mismo. Si bien existieron diversas colectividades que carecían de un gobierno organizado¹² el surgimiento de un Estado centralizado y su relación de dominio sobre un territorio constituye, no obstante, un fenómeno que tuvo lugar en las sociedades modernas¹³ (Jellinek, 1943; Heller, 2007). Pero ¿cuál es la naturaleza de dicha relación de dominio de un Estado con su territorio ante los recientes procesos de integración regional y global? El territorio incorpora a diversos actores para su gestión como agentes privados y de la sociedad civil (o más bien ciudadanos) que son titulares de un derecho sobre el mismo. De ahí que los Estados nacionales y la disciplina conocida como “relaciones internacionales” deben salir de la *trampa territorial* (Agnew, 1994).

¹² Como los Yurok de California estudiados por W.C. Macleod o los Vedda y los nativos australianos que, según Malinowski, carecían de grupos políticos. En el caso de los Andaman estudiados por Radcliffe-Brown estos grupos insulares no disponían de ningún “Gobierno organizado” (Balandier: 31)

¹³ Las ciudades con predominio político se constituían por formar parte de rutas comerciales o ejes económicos importantes que permitían el desarrollo de un mercado para el comercio y las finanzas. Este fue el caso, por ejemplo, de Venecia que en el siglo XV se consolidó como el núcleo económico y comercial más importante de Europa.

1.1.2.) La naturaleza jurídica de la relación de dominio entre el Estado y su territorio: la noción de soberanía

El Estado territorial surge asociado al derecho de dominio que reclama el soberano sobre el mismo y el cual tiene una naturaleza semejante al *erga omnes* del derecho de propiedad. Dicho derecho fue materia de análisis de diversos autores entre los que cabe citar a Jean Bodin. Para este autor, el elemento esencial de una comunidad política es la presencia de un soberano común cuya influencia se irradia a todos los territorios que cubren sus dominios (Sabine, 1998: 317). A decir de Hobbes, la autoridad delegada a un órgano de gobierno denominado Estado será la expresión de la voluntad colectiva que da vida a su existencia. A partir de la Ilustración se pondrá fin al *ancien régime* y dará lugar a la formación de las primeras repúblicas europeas y a los Estados Unidos de Norteamérica. Así, la soberanía, como entiende Agnew, “se desplazó desde la persona del monarca, identificado con un “orden divino”, al territorio del Estado y las instituciones estatales” (Collins, 1989 citado por Agnew, 1994: 61, traducción nuestra).

El territorio empezará entonces a convertirse en el elemento político de los modernos Estados nacionales. No obstante, ello, autores como Charles Tilly (1992) afirman que el Estado nacional como organismo de gobierno surge a partir de las revoluciones europeas que siguieron luego del derrumbe del Sacro Imperio Romano Germánico y la firma de la Paz de Westphalia¹⁴. La centralización del aparato estatal va a poner en marcha un poder de

¹⁴ En su clásica obra *Coercion, capital and European States* (1992), Charles Tilly sostuvo que el continente denominado Europa era un conjunto de ciudades, aldeas, puentes y caminos que quedaron como rezagos de lo que alguna vez fue el Imperio Romano. En su bien documentado trabajo Tilly enfatiza el rol de la guerra en las conquistas de los territorios que luego formarían parte de la soberanía de los nacientes estados europeos. El continente europeo se destacaba por su enorme

dirección que se extenderá sobre una diversidad de territorios que pasarán a formar parte de su dominio¹⁵. El Estado nacional nace entonces como una corporación territorial (Jellinek, 1943) en la cual existe un proyecto histórico común que da vida a la representación que una colectividad se hace de sí misma¹⁶. Su constitución orgánica requirió del Derecho como instrumento para definir y reglamentar sus funciones de gobierno teniendo como principal fuente a la ley¹⁷.

Para autores como Max Weber (2014) el surgimiento de una burocracia se constituye en el principal estímulo para la organización de los Estados nacionales. El Estado administrador pasaría de ese modo a formar parte de las políticas de gobierno que empezaba a deslindarse de su carácter autocrático y monárquico a medida que el poder va siendo delegado a otras instancias que van requiriendo de nuevas leyes concebidas y emitidas a través de la voluntad popular. Progresivamente, esta estructura va adquiriendo la forma de un Estado centralizado que ejercerá un poder de dirección sobre un territorio. Para Heller, la unidad estatal “no aparece, de hecho, ni como “orgánica” ni como ficticia, sino como unidad de acción humana organizada de manera especial” (Heller, 2007: 293)¹⁸. De este modo, la institución estatal “se justifica, pues, por el hecho de que en determinada etapa de la división del trabajo y del intercambio social la certidumbre de sentido y de ejecución del derecho hacen preciso el

fragmentación política y territorial. “Emperadores, reyes, príncipes, duques, califas, sultanes y otros potentados del 990 DC prevalecieron como conquistadores, recolectores de tributos y rentistas, no como jefes de Estado que regulan densamente la vida en sus reinos” (Tilly: 39). A finales del siglo X Europa era un conglomerado de principados, arzobispos, ciudades-estado y otras autoridades que ejercían funciones de gobierno yuxtapuestas en sus respectivas ciudades y alrededores (del hinterland). Existían asimismo diversos ejércitos privados por lo que difícilmente podía hablarse de un Estado nacional centralizado.

¹⁵ Esta relación de dominio territorial conocido con el nombre de soberanía (Bodin) permitirá a los nacientes Estados nacionales extender su influencia política y poder de dirección.

¹⁶ Es decir, se trata de un hecho o fenómeno que no sólo aconteció en Occidente sino en regiones como El Delta del Nilo o los imperios Inca y Azteca en América del Sur.

¹⁷ De ahí que el Estado de derecho pasó a conformar el nuevo cimiento sobre el cual los Estados modernos operaban para regular la vida ciudadana.

¹⁸ Cabe mencionar a autores como Gideon Elazar quien observa el cambio del paradigma del estatismo al federalismo (Elazar, 2017).

Estado” (Heller, 2007: 285). Ahora bien, ¿cuál es la naturaleza jurídica de dicho Estado? ¿Cuáles son los tipos o formas jurídicas que puede adoptar? ¿Cómo se delimita su influencia política o dominio sobre un territorio?

1.2.) Los modelos o tipos de Estado según la doctrina comparada

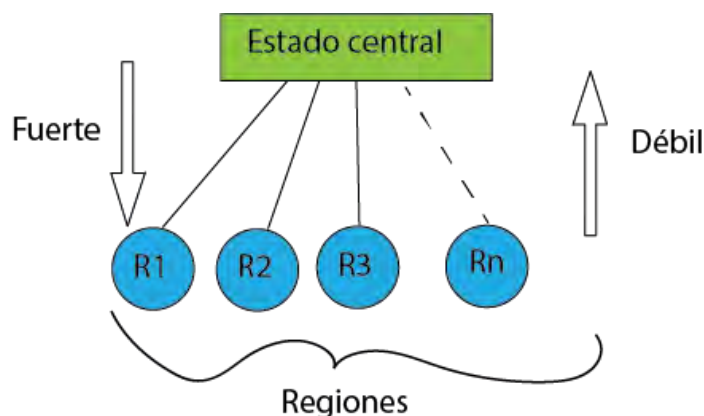
Como puede observarse, la constitución del Estado moderno atravesó por diversos momentos y modos de clasificación según la forma histórica que dicho Estado adoptaría en su relación de dominio sobre un territorio. Así, estos modos de clasificación pueden entenderse en dos sentidos. Uno primero, a través de sus formas de Estado y otra política o de función denominada por la doctrina (Ballado, 1957) como formas de gobierno. Por forma de gobierno se entiende la clásica división aristotélica entre monarquías, aristocracias y democracias¹⁹. Para una amplia mayoría, los modelos de Estado que pueden identificarse en la doctrina comparada son tres: el primero es el modelo de Estado unitario, el segundo el regional y el tercero el Federal. Según el dominio que ejerza sobre un territorio dependerá la forma que adopte ya sea como un Estado centralizado o descentralizado. Según esta concepción, el Estado va a estar sujeto a un territorio nacional sobre el cual ejerce su soberanía. Por ejemplo, en el caso del modelo federal, existirá una diferencia de la unión de Estados con la federación.

1.2.1.) El modelo de Estado unitario y la centralización del poder estatal

¹⁹ Para una mayor profundización sobre esta clasificación ver Bobbio, N. (2007). La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político: año académico 1975-1976. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

De acuerdo con Badía, un Estado se considera unitario o simple cuando posee sólo un centro de impulsión política y un conjunto único de instituciones de gobierno (Badía, 1986: 47). El adjetivo “central” implica que el órgano a que se aplica constituye un centro (no que está en el centro): el centro jurídico de una colectividad o de un grupo humano. Es decir, “la competencia del órgano central irradia hacia todos y cada uno de los individuos que componen la colectividad, sin distinción. En cambio, un órgano cuya competencia se limita a una fracción de esa colectividad no es un centro unitario y común a todos sus miembros, sino a una parte de ellos, de manera que la existencia de una pluralidad de estos órganos supone la de una pluralidad de centros en la colectividad. En suma, centralización significa centro único, unidad de centro; descentralización, centros múltiples, pluralidad de centros” (Badía, 1986: 50). Para Prélot (citado por Badía, 1986), la denominación Estado unitario se justifica porque en esta forma política el Poder es uno en su estructura, en su elemento humano y en sus límites territoriales (Badía, 1986: 47). Como se aprecia del gráfico 1, su influencia se irradia a todo el territorio no obstante dejando un cierto margen de autonomía a las regiones.

Gráfico 1: Modelo unitario o estado-céntrico



Fuente: Elaboración propia.

La pregunta que cabe formular es cuál es el alcance unitario del Estado y qué funciones de este son ejercidas de manera descentralizada. Ello no obsta para que el Estado unitario sea a la vez un Estado descentralizado siempre que exista un vínculo de soberanía con su territorio (nacional). Ello contempla la autonomía de las demás escalas de gobierno, pero articulados al Estado unitario y descentralizado concebido como un todo nacional. La pregunta que cabe confrontar es cómo se adecúa la reestructuración de estas escalas de gobierno con el modelo de Estado unitario y descentralizado que permanece vigente desde la Constitución peruana de 1979. Articular estos niveles o escalas depende de las competencias que se asignen a cada una y en función a la ciudad o centro poblado que se integran de manera dispersa en el territorio de la localidad (por ejemplo, la figura del teniente gobernador).

1.2.2.) El Estado federal

El Federalismo consiste en una segunda forma jurídica de Estado en la cual existe una división del poder soberano en múltiples estados que gozan de plena autonomía y están sujetos a una constitución. Los estados confederados son comunidades políticas que, por ejemplo, gozan de plena autonomía frente a la unión. El federalismo de Madison y Hamilton (1957) llevarían así a una mejor administración de la naciente nación norteamericana al tiempo que dejaba margen para la autonomía de los estados de la unión. De acuerdo con Ziblatt (2004: 76), existen dos ímpetus en la formación de los Estados federales. Uno primero caracterizado por relaciones políticas de Estado a Estado y orientado a la búsqueda de bienes públicos como la seguridad y el mercado y otro de infraestructura caracterizado por las relaciones verticales

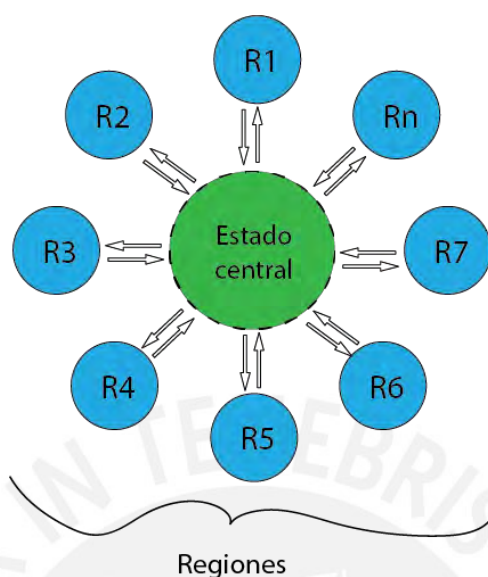
del Estado con sus propias sociedades. La relación entre Estado y ciudadanos comprende así la relación entre el Estado de la unión y el territorio federado.

1.2.3.) El Estado regional

A partir de una desconcentración de las funciones administrativas y la conformación de espacios autónomos la organización política del gobierno central da lugar al Estado regional. Como advierte Badía, el concepto de región puede ser entendido como “un área homogénea que posee características físicas y culturales, distintas de las áreas que le rodean”. Ahora bien, “[L]a región forma parte del dominio nacional, pero mantiene un grado de conciencia que define a sus miembros como un grupo humano unitario, con un distintivo sentimiento de identidad cultural. El término regionalismo -inconfundible con la idea de nacionalismo-, representa la idea regional como fuerza actuante, como ideología o como base teórica de una planificación regional. Se aplica también a la tarea científica de delimitar y analizar las regiones como entidades a menudo carentes de actuales fronteras jurídico-formales” (Badía, 1978: 9).

“Cada región tiene, pues, una configuración geográfica precisa y una personalidad histórica delimitada por el habla, afectos y usos y costumbres inconfundibles con las otras. La variedad de tierras, de clima, de genio, de dialectos y de escuelas son los determinantes de la región..., amalgamados todos estos factores por un sentimiento de solidaridad que llamamos conciencia regional” (Badía, 1977: 9). De ahí que la región es, por consiguiente, “un hecho geográfico, etnográfico, económico e histórico vivido en común”.

Gráfico 2: Estructura del modelo regional



Fuente: Elaboración propia.

Como anota Badía a partir de Santoni Rugiu:

“La región es una entidad pública territorial dotada de personalidad ni originaria ni soberana. No originaria porque deriva su vida del reconocimiento del Estado (...); no soberana, porque no está dotada de la potestad de gobierno o de imperio, propia del Estado, sino solamente de una potestad normativa y de administración limitada y condicionada por la primera y a ella subordinada” (Badía, 1986: 167).

Dicha afirmación confirma el principio de jerarquía vertical y no el de competencia por el cual las regiones cuentan con autonomía plena para dirigir y dirimir los asuntos de su competencia.

1.2.4.) El Estado autonómico español y las diputaciones provinciales como alternativa al modelo federal

En España ha tenido lugar una mayor tendencia a descentralizar el aparato del Estado a través de la constitución de los denominados Estados autonómicos. Estos Estados tuvieron su origen a fines de la década del setenta tras la promulgación de la Constitución Española de 1978 en Cádiz que devendría con el fin del régimen franquista. El Estado autonómico puede verse como otra denominación al modelo federal que caracteriza a los EEUU. Este modelo ampliamente estudiado por autores como Juan Ferrando Badía (1986) y Eduardo García de Enterría (2004) comprende un poder autónomo que rige a las regiones españolas. Pero el Estado autonómico constituye una escala en parte monolítica y que actúa más como una camisa de fuerza antes que vincular las políticas autonómicas con las necesidades del territorio. En ese sentido conviene adoptar lo expresado por Aragón:

“De lo que estoy hablando es de una perspectiva mediante la cual la parte nuclear del Derecho Público autonómico se conciba y se practique como auténtico Derecho Constitucional autonómico. Un enfoque así resulta imprescindible porque es, me parece, el único que puede intentar explicar, y por ello ayudar a resolver, los problemas fundamentales que en materia de autonomía política territorial nuestro Estado tiene planteados” (Aragón, 1998: 162).

Como refiere Aragón, el modelo de gobierno autónomo debe atribuirse a una instancia intermedia entre el Estado central y los municipios que permita articular dichos espacios de acuerdo con un principio rector de organización política con base en un territorio. En ese

sentido García de Enterría y Fernández comentan en su *Curso de derecho administrativo* (2004) que “el territorio es algo más que el espacio físico en el que pueden ejercer válidamente sus competencias es propiamente un elemento constitutivo esencial (o, si se quiere, un presupuesto necesario) sin el cual no es posible imaginar la existencia misma del ente” (García de Enterría y Fernández, 2004: 384). De esta manera autores como Quiroga sostienen que “la relación entre las normas autonómicas derivadas del Estatuto y las estatales derivadas de la Constitución no es de subordinación; de modo que para explicarla no hay que recurrir al principio de jerarquía sino al de competencia, según el que el ámbito competencial autonómico excluye al del Estado en materia autonómica, lejos de lograr superioridad alguna sobre leyes, o aún reglamentos, autonómicos será radicalmente nula por violación constitucional y estatutaria, como lo prevé el Art. 149.3 de la Constitución” (Quiroga, 1987: 39).

Por su parte, las diputaciones provinciales se convirtieron en entidades susceptibles de actos de corrupción. Como anota Tajadura (2019) ello se deriva de la extrema fragmentación del mapa municipal. De esta manera, sostiene que “la Diputación provincial se insertaba en la arquitectura institucional de un Estado políticamente centralizado y, en consecuencia, el muy avanzado grado de descentralización política que ha supuesto la creación del Estado Autonómico, con el surgimiento de un nuevo nivel de gobierno (el autonómico o regional) obliga a plantearse la posición o encaje de las Diputaciones en el nuevo Estado. De hecho, la creación de cinco CCAA uniprovinciales supuso la desaparición de la Diputación en ellas y la consiguiente asunción de las competencias provinciales por las nuevas administraciones autonómicas” (Tajadura, 2019: 230). El estado autonómico español se constituye entonces en una escala intermedia sobre cuya base se organizan los sectores de gobierno. Su relativa

autonomía le confiere autoridad y poder de decisión sobre qué metas alcanzar según la particularidad de cada territorio.

1.3.) La ordenación del territorio y la reestructuración de las formas jurídicas de Estado

La creciente expansión y densificación que empezaron a experimentar las ciudades europeas a raíz de la revolución industrial hicieron cada vez más necesaria una función pública de ordenación o planificación que permita equipar al territorio con una infraestructura adecuada para albergar a los nuevos pobladores y sus actividades económicas (Zegarra Valdivia citando a Parejo). El surgimiento de nuevas centralidades en las ciudades metropolitanas²⁰ implica un desafío para las estructuras tradicionales de gobierno que requieren una estrategia de planificación y gestión que permita reducir o evitar los desequilibrios ambientales y urbanos que estos procesos generan con el fin de alcanzar el mayor bienestar de sus habitantes²¹. La tarea no es sencilla considerando las nuevas dinámicas territoriales que introduce la actividad económica, así como la negativa por parte de los diversos Estados para adoptar sus compromisos ambientales²². Es en este contexto que empiezan hacer su aparición nuevos instrumentos y modelos de planificación y de gobierno que buscan un mejor aprovechamiento de los territorios bajo un enfoque de sostenibilidad²³.

²⁰ Según el último reporte de UN Habitat del año 2022 más del 80% de la población mundial vive en ciudades con más de un millón de habitantes. Se estima que para el 2050 el 68% de la población mundial vivirá en zonas urbanas. A estas áreas urbanas se empiezan a denominar *megaciudades*. David Harvey anunciaría esta tendencia en su trabajo *La condición posmoderna*.

²¹ A partir de los inventos como el automóvil las calles empezaron a recibir nuevos flujos y con ellos la proliferación de nuevos centros. Estos nodos como los hace llamar Castells concentran una diversidad de funciones económicas y financieras que llevan a una nueva subdivisión del territorio cuya cobertura exige un nuevo enfoque que los vincule a las necesidades ciudadanas.

²² Tal es la negativa de EEUU de adoptar el Protocolo de Kyoto así como el Acuerdo de Río.

²³ Como mencionan autores como Horacio Capel y Jordi Borja ello solo va a ser posible con una política de gestión territorial que busque corregir el déficit de vivienda y servicios básicos generados por las continuas presiones que viene experimentando el mercado inmobiliario.

1.3.1.) El proceso urbano-regional y el surgimiento del municipio como órgano de gobierno (local)

La presión demográfica y los procesos de densificación asociados al proceso de urbanización hicieron necesaria la creación de un órgano de gobierno que permita la asignación de aquellas zonas dedicadas al comercio, la habitación, el espacio público, el libre tránsito y la industria²⁴.

Nace así la planificación urbana como una función exclusiva del órgano de gobierno edil que cumplía el ayuntamiento o el municipio temprano. Esta forma seminal de gobierno local llevaría a establecer la noción de ayuntamiento cuyo significado venía asociado a la reunión de un conjunto de pobladores que compartían una relación de vecindad. El vecindario vendría vinculado al nacimiento de los primeros barrios y con ello a la concepción distrital en el ordenamiento del espacio. Al dividir el territorio por distritos se estableció una primera formación política y jurídica en lo que se denominó jurisdicción. La jurisdicción implicaba una competencia exclusiva del órgano administrador de los asuntos urbanos y con ella a una concepción de gobierno primigenio asociado a la ciudad. El gobierno de la ciudad fue de ese modo el origen del municipio (o *municipium*).

Ahora bien, ¿qué tipo o forma jurídica de Estado deben contemplar los actuales Estados nacionales para organizar su autoridad y dominio sobre su territorio? Para autores como Jordi Borja y Manuel Castells, el territorio tiende a organizarse “como espacios interconectados en

²⁴ De acuerdo con autores como Jared Diamond (2017), la producción de alimentos constituyó el fundamento para la formación de los primeros asentamientos y que requirieron algún nivel de autoridad para mantener a la sociedad cohesionada. Este organismo conformaría un primer ensayo de regionalización y que llevó a establecer una jerarquía de gobierno. De esa manera, el Estado empezó a operar sobre una región y en esta configuración espacial empezaría a ejercer su mandato. De ahí que Estado y región formen parte de una misma unidad en tanto que el Estado opera siempre sobre un territorio sobre el cual ejerce su imperio y soberanía.

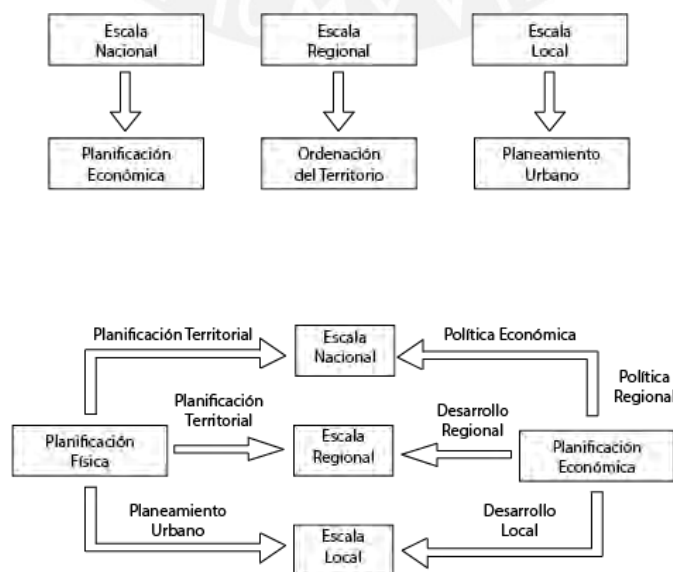
red con sus puntos fuertes en los núdulos urbanos, y alejándose de la tradicional jerarquización urbana desde la capital nacional al centro comarcal” (Borja y Castells, 2000: 318). Las primeras aglomeraciones territoriales requerían contar con una organización tal que permitiera a los residentes llevar a cabo sus funciones sociales y cumplir con el propósito por el que fue constituida. La ley de tierras configuró así el primer instrumento legal sobre la fijación de dominio y de función para lo cual una determinada zona sería empleada para fines de orden agrícola. Los conflictos que presentaban era sobre el lindero que demarcaba el territorio de las guarniciones y aquellos empleados para fines exclusivamente residenciales. El territorio organizaría la vida de las comarcas, posteriormente se convertiría en un atributo de los denominados Estados soberanos, y de ahí a la administración de las regiones, provincias y distritos mediante la ordenación de sus territorios.

De acuerdo con Zoido Naranjo (1998), el territorio comprende “el espacio geográfico adscrito a un ser, a una comunidad, a un ente de cualquier naturaleza, física o inmaterial: el espacio de vida de un animal, el área de aparición de una especie vegetal, el ámbito de difusión de una lengua o de cualquier otra práctica social, etc.” (Zoido Naranjo, 1998). El territorio constituye, así, una dimensión fundamental de la existencia humana que ha empezado a cobrar una inusitada importancia a raíz de su incorporación en los recientes debates sobre regionalización y ordenación territorial. Asimismo, cada territorio se encuentra integrado por diversas escalas que van desde las comarcas, las regiones, los centros poblados, las aldeas, el campo y la ciudad. Por ello, a la ciudad le corresponde más propiamente el planeamiento urbano mientras que a las regiones se las relaciona con una planificación ambiental. El territorio así entendido comprende tanto las áreas rurales como urbanas a manera de un

proceso de planificación a nivel macro que expande la noción de territorio más allá de la urbe y los procesos de densificación que la caracterizan.

El territorio comprende entonces un concepto más abarcador y polisémico que el atribuido a la calificación de las áreas urbanas y rurales por lo que su connotación se encuentra más asociado a un espacio geográfico. Las ciudades, barrios, centros poblados, distritos, provincias, aldeas, comarcas, naciones y regiones constituyen, así, diferentes escalas o niveles geográficos que actúan como una forma de delimitación espacial del territorio y que varían según su tamaño y extensión. Así, la escala nacional será el campo propio de la planificación económica mientras que la ordenación del territorio -a decir de Pujadas y Font- se desarrolla al nivel regional y el planeamiento urbano al nivel local o municipal. A partir del gráfico 3, se aprecia la forma habitual de las diversas modalidades de planificación a partir de las distintas escalas geográficas.

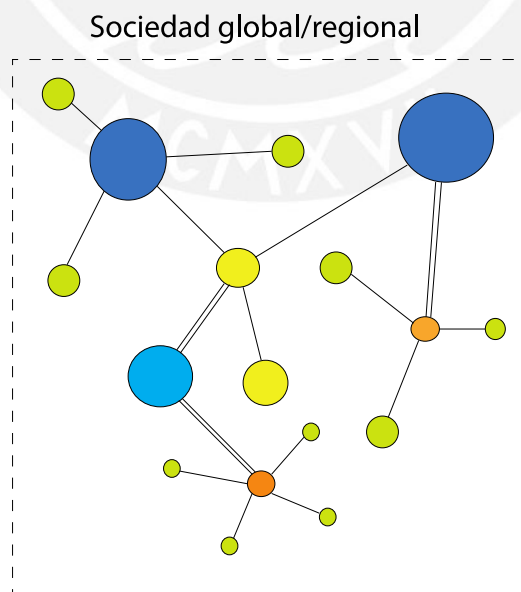
Gráfico 3: Planificación según escalas geográficas



Fuente: Adaptado de Pujadas y Font (1998).

En estudios recientes, la noción de *escala geográfica* ha sido cuestionada y concebida desde diversas aproximaciones teóricas. Una de ellas y por lo demás novedosa es aquella emprendida por autores como Neil Brenner. Para Brenner (2004) la escala geográfica es concebida como una jerarquía de lugares cerrados de diferentes tamaños (Delaney y Leitner, 1997) o también como el nivel donde un fenómeno dado es pensado, actuado o estudiado (Agnew, 1997). Asimismo, existen posiciones que lo consideran un organizador geográfico y expresión de la acción social colectiva (Smith, 1995). Como bien destaca Brenner a partir de todas estas acepciones la noción de escala geográfica presupone la jerarquización de diversos espacios en relación de uno con otro (ver gráfico 4).

Gráfico 4: Sistema de nodos conectados y jerarquizados territorialmente



Fuente: Elaboración propia a partir de esquema de Bassand (2001).

Como se desprende del gráfico anterior, el espacio urbano-regional aparece representado como un conjunto de nodos o nudos (*hubs*) conectados a través de ciertas líneas (*spokes*) articuladas e integradas a la gran red interurbana o metropolitana (por ello el nombre de relacional o sistémico al que autores como Harrison, Amin, Massey, entre otros se vienen refiriendo). Las líneas dobles representan las mejores vías de comunicación y transporte que vinculan dichos territorios alejados físicamente, pero articulados globalmente a través de las redes de flujos de información (Castells, 1995). La escala geográfica se enlaza estrechamente con lo que Colinge (1999) ha denominado la “ordenación vertical” de las formaciones sociales (Brenner, 2004: 9). “Además de esta diferenciación “horizontal” o “real” de las prácticas sociales a través del espacio geográfico, también existe una diferenciación “vertical” en la que las relaciones sociales están incrustadas dentro de un andamiaje jerárquico de unidades territoriales anidadas que se extienden desde lo global, lo supranacional y lo nacional hacia abajo hasta lo regional, lo metropolitano, lo urbano, lo local y el cuerpo (inclusive). Es este ordenamiento vertical de las prácticas sociales, económicas y políticas lo que define la organización escalar en cualquier formación social” (Brenner, 2004: 9).

Existen, pues, dos ejes de variación en las relaciones políticas y económicas de un Estado sobre su territorio: una dimensión escalar donde las instituciones estatales y las políticas de gobierno se diferencian jerárquicamente entre una variedad de escalas dentro de un mismo territorio; y una dimensión real o territorial donde las instituciones estatales y las políticas de gobierno se encuentran diferenciadas entre diferentes tipos de unidades jurisdiccionales o zonas socioeconómicas dentro de un territorio determinado (Brenner, 2004: 95). Al primer eje de variación Brenner lo denominará articulación escalar del espacio estatal y a la segunda articulación territorial.

Estos ejes o dimensiones constituyen, por lo tanto, los parámetros legales o normativos para la integración del aparato estatal. Cada uno de ellos son fuente de conflicto donde diversas fuerzas en tensión luchan por la hegemonía de la configuración regional de las instituciones estatales y sobre la forma de la intervención del espacio estatal. Estas tensiones se producen por la tendencia a centralizar las operaciones estatales bajo una escala general (el nivel nacional) y el impulso a descentralizar o dispersar estas operaciones entre múltiples niveles de autoridad política (Brenner, 2004: 98). Ahora bien, ¿cuál de estos ejes de variación rige la estructura de gobierno en el Perú? A menos que se establezca un cierto nivel o escala rectora que coordine y lidere las actividades conducentes a la ordenación del territorio estos conflictos persistirán y no enfrentarán el problema de fondo: la coordinación y articulación de la gestión del territorio y su plasmación en políticas concretas.

La problemática de las escalas geográficas adquiere mayor complejidad a partir de la difusión de las Tecnologías de la Información (TICs) así como la interacción de territorios que ya no se encuentran condicionados exclusivamente por el nivel nacional estatal. Ante este panorama, se va haciendo necesario una mirada plural y crítica sobre los nuevos procesos y dinámicas espaciales que dan vida a esas escalas. La discusión precedente conlleva a cuestionar cómo el nivel nacional o estatal busca establecer determinantes de superior jerarquía que buscan plasmarse de manera igualitaria en cada uno de los niveles o escalas de gobierno. Ello puede dar lugar a conflictos de competencia entre las diferentes unidades jurisdiccionales que tienen presencia en el ámbito local, así como la exacerbación de las fuerzas sociales que se dan en el mismo. Por lo tanto, es preciso diseñar un marco jurídico que permita establecer competencias muy bien definidas y con claridad con el objeto de evitar o aminorar las

tensiones competenciales entre las instituciones estatales. Ello permitirá a su vez la participación de otros actores no estatales que también se pueden incorporar a la gestión del territorio.

A raíz de la “explosión de lugares” evocada por el sociólogo francés Henri Lefebvre a mediados de la década del setenta autores como Brenner asocian esta transformación urbana sin precedentes a una proliferación de nuevas escalas geográficas, que empieza a redefinir la estructura y función de los territorios. La ciudad, la comarca, la nación, la aldea y la región comprenden, de este modo, las diferentes escalas donde se diferencian y se integran los territorios en el presente proceso de *metropolización*. Esta tensión entre la integración global y la diferenciación y dispersión territorial conduce, por lo tanto, a una explosión generalizada de lugares donde las relaciones entre todas las escalas geográficas están continuamente redefinidas y re territorializadas (Brenner, 2000: 361). Cada escala de gobierno se encuentra regida por un marco regulatorio que ejerce jurisdicción en el ámbito territorial. Así existe una pluralidad de escalas en permanente transformación cuya base se sostiene sobre un territorio. De ahí la necesidad de establecer la unidad o el órgano de gobierno que asumirá la conducción (o rectoría) de la ordenación del territorio. Todo ello deriva en una pregunta fundamental: ¿cuál escala geográfica (o de gobierno) debe asumir la conducción y liderazgo para la ordenación del territorio?

1.3.2.) Del Plan integrado de gestión del Valle del Tennessee (o TVA) a la Carta Europea de Ordenación del Territorio

En las primeras décadas del siglo XX, en concreto a raíz de la Gran Depresión se identifica en los EEUU la necesidad de incorporar la dimensión territorial en la política de desarrollo económico, social y regional, es decir, de ordenación del territorio a partir de la puesta en marcha del Plan integrado de gestión del Valle del Tennessee, el mismo que fue coordinado por la Autoridad Única del Valle del Tennessee bajo la administración del presidente Theodore Roosevelt en 1933 (Sanabria Pérez, 2014, p. 14). Su Ley de Creación (1933), a decir de López Ramón, “le permitía utilizar integralmente las potencialidades de una gran cuenca que afectaba a varios estados, mediante actuaciones de desarrollo energético, control de inundaciones y de erosión de suelos, repoblación forestal y diversificación industrial, e incluso planificación de nuevas ciudades” (2013: 68 citado por Zegarra Valdivia 2023: 26).

De ahí el desafío de la ordenación territorial para corregir los efectos no previstos y desestructurantes de la urbanización generalizada asignando usos y funciones al territorio constituido a nivel de cada escala geográfica o de gobierno. Pero el reconocimiento internacional de la ordenación del territorio no se daría sino hasta la segunda mitad del siglo XX cuando el crecimiento urbano a nivel global empezaría a requerir un nuevo instrumento de planificación. Esta tendencia que empieza a darse a partir de la creación de la Autoridad Única del Valle del Tennessee en EEUU va a culminar con la realización de la Carta Europea de Ordenación del Territorio celebrada en el año 1983.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio suscrita en el año 1983 por los países representantes en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT) dio una definición del concepto que ha sido ampliamente difundida y tiende a convertirse en la definición más aceptada (Pujadas y Font, 1998):

“[La ordenación del territorio es] la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida con un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”.

Siguiendo a Barragán (citado por Pujadas y Font, 1998), la ordenación del territorio constituye una disciplina científica que estudia o analiza el territorio mientras que la planificación sería la actividad práctica que deriva en su organización. La combinación de ambas materias (la de la ordenación y la de planificación) harían posible la *gestión del territorio* (Pujadas, 1998: 15-16). Se añade que la organización física del espacio se realiza según un concepto rector lo que refleja una priorización de intereses sobre cuál dimensión debe primar al momento de elaborar y conducir un plan de ordenamiento territorial. Para ello se requiere establecer una instancia de gobierno que centralice y coordine la gestión del territorio.

Por tradición la elaboración de las políticas de gobierno se viene realizando sobre la base de sectores donde se elaboran las directrices rectoras del aparato público. Ello a la postre deriva en la jerarquización de aquellos determinantes que actuarán sobre la definición de las competencias de cada nivel o escala de gobierno o cómo debe ser ordenado el territorio excluyendo así otras posibles ordenaciones que pueden equivaler a un criterio económico, cultural, ambiental o geográfico. Según dicha carta los objetivos fundamentales de toda iniciativa de ordenación territorial son:

- a.) El desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones.
- b.) La mejora de la calidad de vida de los habitantes.
- c.) La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.
- d.) La utilización racional del territorio.

Como se aprecia, se requiere una política integral que lleve a cabo la ordenación y para ello los diferentes niveles de gobierno, con competencia para llevar a cabo estos objetivos, deben actuar al unísono para plasmar la misma en el territorio que ésta misma política busca ordenar. Como expresa Pujadas y Font:

“En buena medida, ordenar consiste en asignar usos específicos y diferenciados al mosaico de subdivisiones (parcelas, barrios, municipios, comarcas, etc.) en que se ha desagregado el territorio objeto de la ordenación” (Pujadas y Font, 1998: 12).

A decir del autor, ordenar el territorio implica formularse al menos tres preguntas: ¿qué se ha de ordenar? ¿Para qué se ha de ordenar? ¿Cómo se ha de ordenar? Para responder a la primera interrogante deben considerarse los múltiples usos denominados también como usos de suelo que coexisten en un determinado territorio. Pujadas y Font identifica para ello al menos ocho tipos de usos que vendrán impuestos por las actividades desarrolladas por el hombre: uso residencial, uso agrícola, uso forestal, uso industrial, uso terciario, suelo para infraestructura, para equipamientos, para parques urbanos, o bien para usos heredados del medio natural (Pujadas y Font, 1998).

Sobre la segunda pregunta, para qué se ha de ordenar el territorio, cabe entender los objetivos y fines que este ordenamiento consiste. Por ejemplo, impulsar el desarrollo económico, mejorar la calidad de vida, proteger el medio natural, crear áreas urbanas sostenibles, etc.

Sobre la tercera pregunta, se hace referencia a los criterios de ordenación que han de permitir los objetivos propuestos. Aquí se reconoce y valora el rol de la legislación como una vía para planificar el territorio de acuerdo con las expectativas de la población que ocupa dicho espacio. Asimismo, la consideración de los factores culturales y sociales que deben adoptar como referencias y determinantes para la ordenación de este. Para ello cabe destacar el rol de las diferentes escalas geográficas desde las cuales los actores (estatales y no estatales) asumirán la tarea de ordenar el territorio. Por ello mismo esta pregunta sintetiza las anteriores en cuanto a la manera práctica y real sobre la que tendrá lugar una verdadera ordenación del territorio como se analizará en el siguiente acápite.

La ordenación del territorio constituye así un nuevo paradigma de planificación que empieza a requerir una mirada holista del espacio considerando las diferentes perspectivas sobre el mismo. Como ocurre recientemente la dimensión ambiental constituye uno de los elementos de la OT y no tanto de la ordenación territorial-ambiental razón por la cual es más correcto referirse al OT (Zegarra, 2023 y Foy, 2009). Como anota Zegarra, la OT abarca más aspectos que el meramente ambiental como el conjunto de dimensiones para la existencia humana misma.

1.3.3.) La OT y la reestructuración de las escalas de gobierno

En la tradición de las relaciones internacionales Keohane (1986) y Waltz (2001) enfatizan el rol de los Estados descontextualizados de su territorio y presentan el orden internacional como un sistema anárquico. Agnew (1994) propone más bien que la trampa del territorio ha sometido a los Estados a una estructura fija y en lugar de ello plantea las relaciones dinámicas a su interior que se relacionan con una estructura multiescalar donde interviene organizaciones internacionales, movimientos sociales transnacionales, ciudades regiones que interactúan con el estado central de manera dinámica al interior de su espacio. Ello confirma la tesis de Brenner en tanto que la aproximación escalar amerita un esfuerzo por conocer los diversos ámbitos limitados por sus fronteras jurisdiccionales.

1.4.) Los contenidos y la regulación de la ordenación del territorio

La necesidad de contar con un instrumento de planificación que permita corregir los desequilibrios medioambientales y territoriales generados por la actividad humana ha llevado a establecer un nuevo paradigma de desarrollo centrado en el aprovechamiento racional del territorio. La revolución industrial de los siglos XIX y XX trajo consigo el mayor desplazamiento de la población rural a las ciudades cuyos límites se vieron rebasados por el incremento demográfico y la rápida expansión de su perímetro urbano. Estas circunstancias generaron la condición de vulnerabilidad de los pobladores que migraron a los grandes centros industriales producto del proceso de urbanización y su generalización. Este desarrollo urbano aunado a las nuevas tecnologías de comunicación y de transporte impulsó la necesidad de contar con un instrumento de planificación que permita asegurar un entorno urbano sostenible, así como mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes.

A decir de Pujadas y Font, la ordenación del territorio trasciende el puro ámbito de la esfera privada de los agentes en tanto que goza de un carácter eminentemente público. Dicho carácter se justifica por la universalidad que gozan las políticas de Estado sobre el territorio a través de sus diversas agencias gubernamentales. Por lo tanto, “es una competencia del sector público repartida entre los diferentes niveles de la administración, pero va destinada, en buena medida, a ordenar la ocupación del territorio por parte de los agentes privados” (Pujadas y Font, 1998: 17). Se trata, pues, de una competencia exclusiva mas no excluyente (pues admite la participación de agentes no estatales como ONGs y empresas privadas) de los Estados cuya planificación y gestión tiene efectos sobre todo el territorio dónde ejerce su imperio. La ordenación se materializa, por lo tanto, a través de dispositivos normativos que actúan como mecanismos reguladores y rectores de toda política de carácter público.

La regulación del territorio comprende netamente un hecho moderno que tuvo su origen con la aparición de las primeras comunidades urbanas las cuales tenían al municipio como su órgano rector. Las primeras leyes municipales asignan usos a la partición de este dado que las aldeas y comarcas difieren de la organización de ciudades más amplias como las metrópolis. Pero paulatinamente la rectoría sobre estas regulaciones pasó al Estado central como principal legislador de las normas que debían aplicarse a todo el territorio sin excepción. La federación tiene la ventaja de diseñar normas y regulaciones desde el ámbito autónomo del Estado federal. Ello no es una panacea más aún si se consideran aquellos estados federalizados que como México y Brasil no cuentan con el suficiente acomodo a la estructura política que buscan implantar en sus territorios. De ahí que el desplazamiento de dicho centro

hacia las ciudades-regiones posibilita una realidad con evidencia en la ejecución eficiente del gasto fiscal.

Ahora bien, a partir de los nuevos enfoques de gobernanza se requiere establecer un parámetro jurídico con la finalidad de establecer aquel o aquellos órganos de gobierno que asumen la rectoría en materia de OT. Asimismo, es preciso indicar cuáles son sus funciones y competencias en materia de OT a fin de evitar conflictos entre las diferentes escalas que gobiernan el territorio. En el presente acápite se indaga en las diferentes escalas o niveles de gobierno y sus competencias en materia de OT. Seguidamente se establecen los factores requeridos para definir cuál o cuáles de estos órganos deberán asumir la rectoría para una adecuada ordenación del territorio.

1.4.1.) Los órganos de gobierno y su competencia en la ordenación del territorio

La competencia deriva de la función que es asignada por ley y que determina qué puede y qué no puede hacer una organización. Siempre la competencia viene referida a una actuación cuyos parámetros son fijados con antelación por la legislación. Ahora bien, ¿cuál es la unidad mínima de gobierno y cuál debe ser su grado de discrecionalidad con respecto a otras unidades de poder?

1.4.1.1.) La escala nacional y la centralización del poder estatal

En el tiempo que los diversos principados y reinos europeos se hallaban bajo el dominio del monarca la soberanía primaba como la fuerza política que se irradiaba a todo su territorio

(Poulantzas citado por Agnew, Territorial trap). La soberanía consistía en un fenómeno de arraigo político por el cual los Estados pasaban a constituirse en naciones. Paulatinamente, el poder político de los Estados soberanos requirió una administración centralizada que permita orientar y dirigir su gobierno dentro de sus límites a fin de ejercer su hegemonía. Como resalta Tilly (1992), la formación de los Estados europeos requirió de diversas empresas militares y mecanismos de coerción para asegurar su dominio sobre el territorio. De ahí que un Estado debía estar equipado por fuerzas armadas y un ministerio que le asegure la defensa y protección de su soberanía, así como garantizar la seguridad y el orden interno. El Estado moderno nace entonces por un proceso de difusión y de arraigo histórico que conlleva la formación de unidades políticas reguladas por su facultad de autogobierno.

El poder soberano representaba así la fuerza que gozaba el Estado nacional para mantener unida a la comunidad política asentada sobre un territorio. A través de dicha fuerza la sociedad empezaría a organizarse jurídicamente en los territorios comprendidos por la nación manteniendo su potestad para el autogobierno (Bodin). Como menciona Agnew, “[t]he older hierarchical arrangements in Europe involving the Roman Church and the Holy Roman Empire, feudal obligations, and theological claims to just rule, gradually dissolved. Identification of citizenship with residence in a particular territorial space became the central facet of political identity (Sack, 1986; Sahlins, 1989; Greengrass, 1991). Sovereignty shifted from the person of the monarch, identified with a 'divine cosmos', to the territory of the state and state institutions (Collins, 1989)” (Agnew, 1994: pp. 60-61).

El espacio que ocupaba cada una de estas escalas se hallaba sujeto a una unidad centralizadora que llevaría a caracterizar a la población que habitaba en ellas. Ello empezaría

a repercutir en la manera como podía ser administrado (o dirigido) cada uno de estos espacios siguiendo el patrón de ciertas funciones asignadas territorialmente ya sea para el desarrollo de actividades económicas (por ejemplo, agrícolas, mineras o ganaderas), políticas (gobierno) o sociales (seguridad y defensa de la persona humana en el territorio). Así, el aprovechamiento de la vegetación constituía, por ejemplo, una actividad productiva pero también aquellos espacios que responden a una actividad económica orientada al turismo, así como el respeto y defensa de los ciudadanos que habitan dicho lugar. Si bien el Estado ejerce su soberanía sobre todo su territorio su influencia varía según el contexto social en que se plasma su gobierno (O'Donnell, 1993). Entre estas posiciones cabe destacar la propuesta de autores como John Agnew (1994) quien considera al territorio como una condición necesaria para el surgimiento de los Estados nacionales (Agnew, 1994). Desde esta postura, el Estado gobierna territorialmente y su estructura se “fija” en la escala nacional. Por ello Agnew considera necesario que la teoría de las relaciones internacionales pueda salir de dicha “trampa territorial” ante las crecientes interdependencias entre lo local y lo global²⁵.

Gráfico 4

²⁵ Como aquellas teorías de la compresión del espacio-tiempo difundidas por autores como David Harvey. Estas teorías plantearían la tendencia a la homogeneización del orden global y una difusión de la cultura y economía alrededor del planeta.



Fuente: Ossio (2019), ponencia "Del Estado a la región".

A través de la noción de escala geográfica se empezará a observar la preponderancia que empiezan a tener las ciudades y las regiones como centros direccionales del espacio local (Brenner, 2004). Este reacomodo de las escalas geográficas implica una proliferación de nuevos espacios regionales y locales que pasan a convertirse en unidades de gobierno que desafían al poder central de los Estados nacionales (al menos esta es la crítica que propone Ziblatt, 2004). Ello, no obstante, puede conducir a una competencia entre órganos ejecutivos que puede derivar en posibles conflictos. Como refiere Ziblatt (2004), estas unidades de gobierno desafían el modelo de Estado unitario, aunque sin llegar al extremo de su federalización. Todo ello es motivado por los procesos de apertura económica y los efectos de la globalización que redefinen la función política de los Estados como espacio integrado a convertirse en uno progresivamente abierto frente a las influencias externas.

Esta discusión conlleva a cómo el nivel nacional o estatal busca establecer determinantes de superior jerarquía que buscan plasmarse de manera igualitaria en cada uno de los niveles o escalas de gobierno. Ello da lugar entonces a conflictos jurisdiccionales y exacerbación de las fuerzas sociales que se dan en el ámbito local. A decir de Zas Friz (1999b) la estructura de gobierno en la Francia napoleónica incorpora los departamentos como la nueva forma de administración del territorio. Los departamentos tenían la función de abarcar grandes territorios, pero no regiones como unidades con ciertos rasgos ambientales homogéneos sino por la afinidad política de los ciudadanos en el ámbito local. Las regiones a diferencia de los departamentos empezaron a formarse como unidades espaciales que albergan una población heterogénea definida por determinadas costumbres, tradiciones, una historia en común o por el carácter de su economía. De esta manera las regiones no son propiamente departamentos sino unidades geográficas y económicas cuya extensión puede abarcar a ciudades y países.

En el Perú, las regiones tendrán un nuevo impulso a partir del *Nuevo Regionalismo*. El nuevo regionalismo plantea que las regiones son unidades autosuficientes. La materialización de regiones supranacionales como la que constata Nafta, Mercosur, la Unión Europea o la APEC dan cuenta de un nuevo enfoque de integración regional que busca superar la larga tradición del Estado nacional. Se produce así una reorganización territorial en función a los temas que dichas organizaciones incorporan y hacen presente entre los Estados firmantes. Como se aprecia, los límites de las regiones no se fijan expresamente y con antelación como en el caso de las fronteras nacionales sino a través de las características geoeconómicas que tiende a incorporar nuevas regiones al marco institucional que regula su territorio.

Para Langenhove (2013) una región es siempre un hecho institucional que se reproduce de manera discursiva siempre haciendo referencia a un espacio que cuenta con características singulares que la distinguen de otras regiones. Una región puede abarcar una o más ciudades o centros poblados que presentan características similares. Para Emilio Romero (1987) estas condiciones se atribuyen a la representación que los actores sociales realizan sobre su territorio. El derecho atribuye pues una jurisdicción que es dotada positivamente. Cada lugar es diferente como diferente es el grupo que lo organiza y lo habita. Pero esta función no sería posible si previamente no se delimita su jurisdicción y competencia dónde finalmente se va a ejercer autoridad. La aldea tendrá el consejo de notables, la ciudad el concejo municipal, la región el gobernador y el Estado central al jefe de gobierno. Cada una de estas instancias se configura entonces como el eje de gobierno donde la toma de decisiones será llevada a cabo, así como los medios de que dispone de acuerdo con el ámbito dónde ejerce jurisdicción. Es así como estos órganos ejecutivos se empezaron a establecer como niveles o escalas de gobierno cada una contemplando una jurisdicción y una manera de administrar y organizar el territorio de acuerdo con las competencias asignadas desde su creación. ¿Ahora bien, hasta dónde o qué territorios abarca este poder de dominio? Dentro de ellos, la región comprende un espacio que sin ser un estado nacional abarca una extensión mayor que una ciudad o área metropolitana.

Ahora bien, ¿se trata de un espacio geográfico, social, cultural o político? Para Storper (1997), la región comprende un ámbito económico que se configura a partir de la industrialización confiriendo al territorio el estatus de una sede para los intercambios financieros y comerciales que opera a manera de un gran mercado global. Langenhove (2013) mantiene una tesis diferente al asociarla más al ámbito de influencia de la política que implica la conducción de

un gobierno regional. Debe considerarse entonces que todo nivel de gobierno precisa de un territorio que le permita organizar y regular las actividades humanas que se suceden en el ámbito de su circunscripción. En dicho territorio se manifiesta la fuerza coercitiva del Estado y es a través de dicha fuerza que se establecen los límites que definen su soberanía. La forma en que se organiza el territorio ha implicado entonces la formación de diversos regímenes políticos que se distinguen por la forma centralizada o descentralizada que ejerce el gobierno. De la forma de organización del territorio que adopte un Estado dependerá el régimen político que regirá su gobierno, sea éste de carácter autoritario o democrático. Regionalizar el territorio implica entonces un acto político y de planificación que requiere que todo Estado contemple las condiciones de bienestar y subsistencia de sus ciudadanos.

La labor de organizar el territorio comprende dos movimientos: la concentración o la centralización y la devolución o descentralización. Cada uno de estos movimientos conforma un paradigma de organización que llevará en un caso a concentrar los recursos fiscales y de gestión o la autonomización de las entidades locales y en el otro caso a dirigir las políticas de gobierno hacia la periferia. La urbanización acompaña a estos movimientos en tanto que la urbanización comporta una fuerza centrípeta que comprende la concentración de la población y otra centrífuga que radica en su dispersión o migración más allá del centro.

A partir de la década del setenta, diversos gobiernos en Asia, África y América Latina empezaron a poner atención en las políticas de descentralización como una vía para alcanzar su desarrollo (Cheema y Rondinelli, 1983). Hasta entonces el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) constituía el paradigma de los gobiernos nacionales que se sucedieron en América Latina. Los procesos de devolución o descentralización comprenden

la superación del modelo nacional y de planificación central que había dominado las políticas de gobierno desde la década de 1950 y cuya efectividad se vio cuestionada por el estancamiento del crecimiento económico y el incremento en los índices de pobreza.

Motivado por los procesos de apertura económica y financiera, así como el desarrollo de las telecomunicaciones ha empezado a surgir a comienzos del siglo XXI un nuevo consenso global por la descentralización con énfasis en la ordenación del territorio. Ante este contexto, los estudios regionales emergen como un nuevo campo de estudio que busca comprender la reestructuración del Estado central y su re-escalamiento hacia nuevas unidades supra y subnacionales de gobierno. El nuevo regionalismo (o *new regionalism*) significaba así la atención a nuevas dinámicas territoriales en la conformación de espacios geográficos más amplios muchas veces influida por la economía. A partir de ello surgen algunas interrogantes como, por ejemplo, ¿qué es la región? ¿Cuáles son sus límites? ¿Quién la gobierna? Estas nuevas unidades de gobierno comprenden a las regiones que empiezan a formarse a medida que el poder estatal se va desplazando hacia un ámbito más local (Brenner). Las regiones se constituyen entonces en una escala o nivel intermedio de gobierno que abarca un territorio cohesionado por factores históricos, demográficos y culturales que le otorgan una cierta autonomía con relación al Estado central.

Con el establecimiento de nuevas regiones el Estado peruano no es ajeno a esta tendencia que busca alcanzar -a través de la transferencia de facultades de decisión y recursos- mayores niveles de eficiencia en sus políticas de gobierno y con ellas una mejor administración de sus territorios. El ordenamiento del territorio nace, así, como una política de planificación que se genera desde las regiones y los espacios locales. Lo que busca este nuevo enfoque es la

organización de las actividades humanas que tienen lugar en los territorios. Atendiendo al principio de subsidiariedad los espacios locales son aquellos que se muestran más cercanos a la población. “Por tanto es la región y la comarca que se identifican con el área de influencia urbana, la delimitación más aconsejable para la ordenación territorial” (Bielza de Ory, 1992: 92).

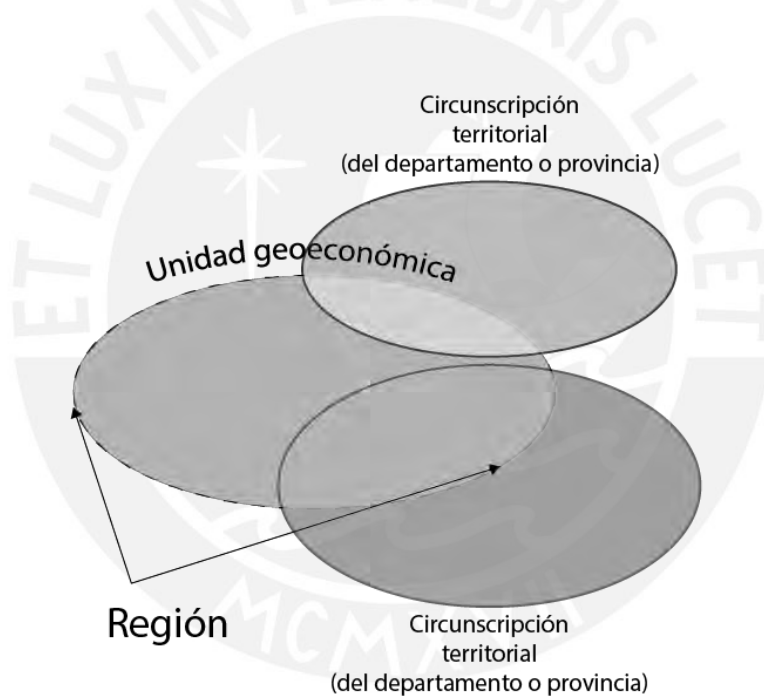
La formación de nuevas regiones y nuevos niveles de gobierno ameritan entonces un análisis mayor que abarque las primeras iniciativas de ordenamiento territorial. Ahora bien, ¿cuál fue el origen de las primeras formas o expresiones de ordenamiento territorial? ¿qué función desempeña el ordenamiento territorial en el sistema político? ¿Cuál es la relación jurídica para plantear entre ordenamiento del territorio y región? Este capítulo tiene por objeto presentar la nueva configuración geoespacial que da origen al ordenamiento del territorio en el marco de la tendencia global a la devolución. Ello implica indagar en el radio de influencia que cubre una región y qué forma organizativa se establece a partir del marco constitucional que rige a los Estados modernos.

1.4.1.2.) La región como nivel intermedio entre lo nacional y lo local

Con la emergencia de la región como categoría espacial se designó una nueva unidad territorial que es fundada por un principio de homogeneidad geográfica que atiende a diversos propósitos e intereses de la colectividad que subyace en su territorio. Las diferentes comarcas y aldeas, producto de los procesos de asentamiento, constituyeron las primeras expresiones de regionalización del espacio que se dieron a lo largo de la historia. El territorio como tal no constituía un atributo de las nacientes sociedades europeas, sino que su

proximidad las llevaba a entablar una comunicación y el desarrollo de una entidad rectora que se impuso con una finalidad de administración. La organización de las primeras regiones consistió así en uno de los principios a través de los cuales se forjaron las primeras aldeas. La distribución de tierras para propósitos agrícolas o de comercio (a través de los mercados) constituyó una función o un rol asignado a un área determinada a la que progresivamente se añadían otras.

Gráfico 5: Unidad geoeconómica, región y circunscripción



Fuente: Elaboración propia.

Una región comprende entonces una extensión territorial cuyos límites son fijados por la geografía y por los procesos históricos que definieron los límites políticos del dominio regional y que abarcan un área que se concibe jurídicamente como un derecho de pertenencia y de afinidad con el mismo (por ejemplo, los procesos de departamentalización que, como el de

Cajamarca, tuvieron lugar a mediados del siglo XIX). Una política de gestión del territorio debe comprender las áreas fragmentadas por la urbanización. Se expresa en una transición hacia el gobierno metropolitano adoptando las nuevas centralidades que tienen lugar en el territorio y para ello se precisa determinar los usos asignados para cada lugar, ya sea para propósitos de conservación del patrimonio histórico, la promoción del turismo, la residencia, las vías de circulación, el comercio y la industria. Este diseño metropolitano actúa como organismo de gestión y coordinación de acuerdo con las competencias asignadas a cada municipio ya sea en el ámbito local o provincial.

Toda región comprende así la materialización de una forma política que puede ser resultado de un acto deliberado o espontáneo. Todo ello lleva a una mayor complejidad en el gobierno del territorio que exige el diseño de una forma administrativa que le permita ejercer un control y dominio sobre dicho espacio. Para Dickinson (1961), la región abarca una unidad particular ligado a un ecosistema, ello ha hecho que este concepto sea más asociado al surgimiento de la geografía como disciplina. El proceso urbano-regional comprendía así el establecimiento de nuevos límites territoriales que partían de los usos y costumbres de los habitantes o residentes. Las regiones, pues, son espacios que comprenden cierta unidad en términos económicos, sociales e ideológicos. Existen posiciones, sin embargo, que distinguen las competencias asignadas para las regiones y el Estado central. Como refiere Ohmae:

“The implications of region states are not welcome news to established seats of political power, be they politicians or lobbyists. Nation states by definition require a domestic political focus, while region states are ensconced in the global economy.

Region states that sit within the frontiers of a particular nation share its political goals and aspirations” (Ohmae: 83).

Para Giddens, las regiones se organizan a través de prácticas sociales rutinarias que se hallan referidas a la zonificación de un eje espacio temporal. Por “forma” de la regionalización cabe entender entonces la forma de las fronteras que definen a la región (Giddens, 2003). El tratado de Westphalia celebrado en 1648 puso fin a la Guerra de Treinta Años y con ella el nacimiento de los primeros Estados soberanos (Tilly, 1992). Desde la formación de las primeras aldeas a las ciudades modernas la región ha sido entendida como un área geográfica que comprende características culturales, económicas y sociales significativas para un grupo humano. En ese sentido hablar de regiones implica referirse a aquellos lugares, espacios e instituciones significativas que cobran sentido según su trayectoria histórica y definición cultural (Langenhove, 2013). Por lo tanto, las regiones no deben ser definidas a partir de su superficie o fronteras, sino que abarcan “hechos institucionales” (a decir de Searle, citado por Langenhove).

La tesis de Ziblatt sostiene que aquellas subunidades de la periferia sólidamente equipadas de infraestructura y altos niveles de institucionalización mantienen su independencia del centro de los Estados nacionales (Ziblatt, 2004). Si la devolución implicaba la transferencia de mayores competencias y poderes de decisión ello se entiende si las subunidades de gobierno han consolidado su desarrollo institucional y cuentan con una infraestructura adecuada. Entonces este marco predispone las condiciones para un modelo federalista en el país. Sin embargo, en el caso peruano ello obsta en definir otras áreas que compitan con Lima en infraestructura y equipamiento urbano. Por ello, no conviene referirse a una devolución sino

más bien a una descentralización que conserva el predominio del modelo de Estado unitario (en lugar del federal).

1.4.1.3.) El municipio como órgano de gobierno urbano (de por qué se denomina al municipio gobierno local)

Ante la heterogeneidad y diversidad regional se requiere una instancia que administre los territorios locales a partir de un órgano de gobierno descentralizado. El municipio o cabildo se erige entonces en el órgano de gobierno para la articulación de las demandas ciudadanas a partir de la dotación de servicios públicos esenciales (como agua y alumbrado eléctrico) y también la organización de espacios públicos y de tránsito como calles y avenidas que hagan posible la libre circulación de peatones y la realización de actividades tanto recreativas como educativas. La función de intermediación entre la ciudadanía y el Estado, sin embargo, es realizada en forma más tardía y contempla la identificación de los problemas y demandas en una ciudadanía más activa y participativa. Como intermediarios entre lo global y lo local los municipios garantizan los medios de vida (en inglés, *livelihoods*) de las comunidades urbanas y son los principales agentes de gestión pública en el ámbito local.

Esta clasificación por modo lleva a distinguir las áreas urbanas y rurales. Como se aprecia, el proceso de urbanización comprende una progresiva centralización y concentración de la población urbana en espacios configurados por el desplazamiento y movilidad de sus habitantes. Ello empezaría a requerir una legislación que permitiera organizar el territorio de acuerdo con las necesidades económicas y vitales de sus habitantes según los requerimientos de los territorios referidos. Con la aparición del municipio (derivado del latín, *municipium*) se

encumbró una primera estructura de gobierno de la ciudad (el ágora comprendería acaso una cierta similitud con la institución del cabildo). Las ordenanzas nacen como instrumentos normativos que regulan la zonificación como un primer punto (Zas Friz, 2020).

Si bien los municipios empiezan a constituirse en las instancias competentes para organizar el territorio de las primeras comarcas y ciudades romanas será con los Estados europeos que el ordenamiento del territorio empieza a adquirir prioridad para un mejor control y gestión de las dinámicas urbanas.

1.4.2.) La rectoría y el enfoque relacional al territorio

Uno de los conceptos que se viene empleando en forma reciente es el de la gobernanza. Ella supone “un estilo de gobierno sustentado más en la coordinación de intereses de diversos actores, que en el mando formal y normativo propiciado por y desde el Estado” (Dalla-Torre, 2017: 48).

Para Pamela Cáceres, aludiendo al Enfoque Estratégico Relacional:

“Desde el EER el territorio estatal no es un componente dado de antemano ni fijo sino resultado de procesos de estructuración y reestructuración espacial que definen patrones de relaciones socioespaciales (arreglo sociotemporal o sociotemporal fix) y por tanto una de las dimensiones relevantes que hacen a la forma, funciones y efectos de los Estados “existentes” en un tiempo y espacio determinados. Una aproximación de este tipo permite al investigador explorar combinaciones geográficas e históricas

específicas en el estudio de los arreglos sociotemporales a partir de su comprensión como estratégicamente selectivos interactuando en contextos histórico-geográficos específicos y produciendo ordenamientos y reordenamientos distintivos del paisaje socioespacial, incluyendo nuevas geografías de acumulación, poder estatal y hegemonía (Jessop, et al., 2008)” (Cáceres, 2019: 72).

Otra perspectiva contempla a las ciudades como centros organizadores de la economía mundial lo que en términos de Neil Brenner supondría “un fenómeno históricamente sin precedentes” en el cual las ciudades y las redes interurbanas parecen estar reemplazando las economías territoriales nacionalmente escaladas como la base geográfica para el desarrollo industrial capitalista. Las ciudades no deben ser más concebidas como componentes subnacionales de economías espaciales nacionales auto-contenidas y auto-céntricas, sino como “nodos neo-Marshallianos dentro de redes globales” (Amin & Thrift, 1991), como “motores regionales de la economía global” (Scott, 1996) y como aglomeraciones locacionales especializadas flexiblemente dentro de un “mosaico global de regiones” (Storper & Scott, 1995)” (Brenner, 2003: 8). Ante ello cabe formularse ¿qué medidas deben adoptarse frente a un escenario más urbano y menos centralizado?

El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados. Es decir, como afirma el texto constitucional, la conformación de regiones implica el reconocimiento de una porción de territorio que comprende el ámbito de su jurisdicción. La dirección del gobierno del territorio se aprecia a partir del rol que juegan los municipios, los gobiernos regionales y los Estados en los ámbitos definidos por sus competencias. Esta dirección sin embargo se realiza

dentro de ciertos límites que abarca su *ius imperii*. Las fronteras tradicionalmente han sido definidas como aquellos límites o bordes hasta dónde alcanza la actividad de gobierno de un Estado. Sobre esta delimitación geográfica y política del territorio, los diversos regímenes se han construido y elaborado como una manera de estructurar su gobierno y regular la vida en sociedad atendiendo así a las demandas y necesidades urgentes de su entorno.

El ordenamiento territorial define los usos del área urbana, así como también la focalización de las políticas de gobierno según las necesidades que demanda el contexto. Uno de los problemas identificados es la poca o nula participación de la población que será beneficiada. El proceso, por lo tanto, carecería de legitimidad en tanto que la percepción general es la de un trabajo realizado mayormente por funcionarios y técnicos. Una ley nacional debe generar los incentivos necesarios para que el OT adquiere legitimidad desde las primeras etapas de su formulación. Para ello, la experiencia colombiana brinda algunos referentes sobre cómo plantear los incentivos para la participación ciudadana. Una alternativa consistiría en una estrategia institucional de implicación de los sectores sociales en el proyecto a fin de que adquieran responsabilidades en el proceso de ordenamiento territorial.

El Estado encuentra así su justificación como organización territorial que busca el desarrollo integral de sus ciudadanos (Zas Friz, 1999c). Estas necesidades se hallaban en un principio a cumplir con el mandato de las familias y la búsqueda del bienestar general. No por algo la justicia se despliega sobre quienes son ciudadanos activos de una sociedad en la cual se reconocen sus derechos y deberes. El territorio forma así parte de una unidad política y social que vincula una población con el espacio geográfico el cual habita o visita de manera recurrente. Surge así el territorio del Estado como una unidad indivisible.

CAPÍTULO 2

Regionalización, descentralización y la reforma del Estado peruano: un estado de la cuestión

La literatura en torno a la descentralización y los procesos de reforma del Estado en el Perú es abundante. La mayoría de los estudios sobre dicha relación se centran en las bondades y beneficios que la descentralización aporta al fortalecimiento de la democracia en el Perú o se limitan a contemplar los aspectos normativos de dicho proceso (por ejemplo, los ensayos de César Landa y Luis Bustamante). Así, los diversos ensayos de reforma que se han venido gestando en el país giran en torno al sistema de partidos (Tanaka, 1997, 2012) o el regreso a la bicameralidad, así como aquella orientada al cambio de la Constitución política que rige al país desde 1993. Si bien estos ensayos de reforma han sido debatidos ampliamente en el ámbito público no constituyen una reforma integral y enfocada al cambio institucional que se busca realizar en el país a fin de garantizar la mayor eficiencia del aparato público en el marco de la descentralización. Las políticas sociales que se implementaron desde fines de la década del noventa en adelante se enfrentaron al problema de la pobreza, pero no enfatizaron su prioridad de acuerdo con el marco de los denominados objetivos del milenio establecidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial. Autores como Dargent (2021) enfatizaron otras posturas que resaltan la importancia de la educación de valores (como sostiene en su ensayo *El páramo reformista*).

La problemática en torno a la descentralización y la reforma del Estado radicaría entonces en el enfoque institucional que debería regir su actual estructura de gobierno. La ordenación del territorio constituye, de ese modo, un enfoque reciente que se incorpora al debate académico

a finales de la década del noventa (Glave, 2012). Este nuevo enfoque se ha analizado desde una vertiente geográfica (Bielza de Ory, 2008, 2012; Pujadas y Font, 1998) pero no como una plataforma de orientación y organización de la gestión pública. Desde el derecho, la mayoría de los trabajos sobre OT se centran en la legislación sobre la materia, pero no abarcan una reforma integral del aparato público que contemple a las formas jurídicas de Estado y la viabilidad del modelo unitario en el Perú. Las escasas referencias al modelo federal o al Estado autonómico no consideran el fenómeno de las escalas de gobierno y su relación con la reforma del Estado. No obstante, estas referencias, se pueden mencionar ensayos pioneros como los de José Carlos Marátegui (2007), Víctor Andrés Belaúnde (1987a, 1987b) y Emilio Romero (1987) o más recientes como los de Quiroga (1987) y Azpur et al. (2006) que sostienen que el centralismo es un problema estructural que requiere ser superado a fin de crear las condiciones para su mejor desempeño institucional. Pero ¿cómo entender el modelo de estado unitario y descentralizado ante el reciente proceso de reestructuración de las escalas de gobierno? ¿Cuál es su relevancia jurídica y social para la vida política e institucional del país? Estas son preguntas que cabe formular como estrategias que permitan una aproximación del Estado peruano hacia sus ciudadanos y que en el presente empiezan a proponer la ordenación del territorio como un medio (mas no un fin) (Zegarra, 2023) para alcanzar el anhelado proceso de regionalización que busca el Estado peruano.

La presente sección tiene por objeto presentar un panorama de los ensayos de reforma del Estado que tienen como eje a la descentralización, así como los recientes debates sobre regionalización que vienen llevándose a cabo en el Perú. En primer lugar, se analizará el consenso por la descentralización y su relación con las diversas disciplinas que han abordado su problemática en el país. Para ello se abordará un análisis del centralismo como problema

estructural recurrente en la sociedad peruana y los trabajos que sobre el mismo se han escrito hasta la fecha. En segundo lugar, se revisarán los diversos estudios existentes sobre ordenación territorial y su relación con los procesos de regionalización, así como los principales planteamientos jurídicos y sociales que se vienen realizando en torno a esta problemática.

2.1.) Los aportes desde el Derecho Constitucional y las ciencias sociales para una comprensión del fenómeno del gobierno y la administración del territorio

Si se compara con otras disciplinas, el Derecho viene acumulando una diversidad de doctrinas y teorías del Estado que gravitan en su mayoría alrededor del Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional. Así, cabe mencionar los trabajos de Juan Ferrando Badía (1978), Fausto Ballado (1957) y Manuel Vicente Villarán (1998) o más contemporáneos como Francisco Eguiguren (2002) y Domingo García Belaúnde (1991, 1996). La mayoría de los trabajos recientes en esta línea vienen abordando las relaciones subsistentes entre los poderes del Estado, principalmente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y sus mecanismos de control político. No obstante, hacen falta mayores investigaciones que aborden la problemática jurídica y política en torno a la organización del Estado, sus niveles de gobierno, así como sus modelos institucionales de gestión. Si bien el Derecho Administrativo mantiene una considerable jurisprudencia en torno a dicha problemática esta se centra mayormente en aspectos técnicos como los que se observan en el campo de las competencias de gobierno subnacional y los niveles de coordinación intra e intergubernamental (Zegarra Valdivia, 2023).

Desde las ciencias sociales, se aprecia un resurgimiento en los estudios del Estado sobre todo alrededor del concepto de *capacidad estatal* que empieza a hacer su entrada a finales de la década del ochenta y comienzos del noventa (Augusto, 2018; Augusto, Dargent y Rousseau, 2017). A partir de los trabajos de Guillermo O'Donnell (1993) se puede apreciar la comparación entre aquellos Estados que muestran mayores cifras de eficiencia de aquellos que no adoptan un planteamiento que vaya acorde a su diseño constitucional. Todos estos trabajos permiten comprender la naturaleza jurídica y política del Estado y su organización, aunque, no obstante, se carece aún de mayores estudios que aborden en profundidad el fenómeno del gobierno en la región. Los aspectos de juridicidad del Estado vienen siendo impulsados por Roberto Gargarella (2014), Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández (2004). En los trabajos de autores peruanos cabe destacar a Fernando Tuesta Soldevilla (2023) quien viene analizando el fenómeno del poder y su administración en el Perú. Asimismo, cabe mencionar a Eduardo Dargent (2021) quien cuenta con varias publicaciones en torno a la reforma del Estado y los debates desde la ciencia política.

Esta nueva vitalidad que cobra la comprensión del fenómeno del gobierno y la administración del territorio no podría hacerse más evidente si no fuera por la reciente incorporación de los estudios regionales y sus aportes a la teoría del Estado. En tal sentido diversas voces vienen confirmando un cambio de paradigma en los estudios regionales a partir del giro territorial que se viene suscitando en la política subnacional (Agnew, 1994; Allen y Cochrane, 2007; Storper, 1997). Para autores como John Agnew (2000, 2001), en la década de 1980 y comienzos de 1990 se empiezan a producir dos tendencias intelectuales que modifican la aproximación teórica hacia las regiones. En primer lugar, la emergencia de un paradigma neoliberal que empezó a observar diferencias regionales en el desempeño económico ya sea

como parte de un desequilibrio temporal o la interferencia del gobierno en la asignación de recursos; una segunda corriente contempló a la globalización como un proceso que tendía a borrar las diferencias sociales y culturales a entre los países a un nivel global. El enfoque empieza a variar a medida que se produce la transición de una perspectiva centrada en los Estados nacionales a otra que empieza a resaltar a las regiones y las ciudades metropolitanas.

Como se aprecia, las regiones empiezan a cobrar una creciente importancia como unidades territoriales que compiten globalmente y cuyas acciones coordinadas mejoran su posición competitiva frente a otras áreas (Agnew, 2000). En lugar de desaparecer, las diferencias políticas y económicas regionales adquieren un nuevo vigor a finales de la década del noventa (Agnew, 2000). Desde entonces, el énfasis empezaría a ser depositado en las localidades como parte del nuevo proceso urbano-regional. Autores como Manuel Castells (1995) se decantaron por esta apreciación donde empezarían a configurarse nuevas centralidades en las áreas metropolitanas conectadas a través de ciertas redes o flujos de información. Estos trabajos empezaron a centrarse alrededor del nuevo paradigma informacional en la cual las ciudades empezarían articularse en una gran red de nodos urbanos. De ahí, el espacio empieza a ocupar un lugar central en los estudios regionales a partir de autores como Doreen Massey (2008) quienes destacaron el rol de los lugares o los territorios como una dimensión política y de coordinación entre actores sociales. Es en dicho contexto que nacen nuevos conceptos referidos a la organización de los territorios y las perspectivas teóricas alrededor de los mismos. Como afirma la autora, el concepto de lugar debe trascender la perspectiva política y administrativa que tiende a establecer fronteras a su alrededor cuando, más bien, aquello que precisa regularse son las interacciones sociales que desbordan sus límites propiamente jurídicos. En sus términos:

“It is from that perspective that it is possible to envisage an alternative interpretation of place. In this interpretation, what gives a place its specificity is not some long-internalized history but the fact that it is constructed out of a particular constellation of social relations, meeting and weaving together at a particular locus. If one moves in from the satellite towards the globe, holding all those networks of social relations and movements and communications in one's head, then each “place” can be seen as a particular, unique, point of their intersection. It is, indeed, a meeting place. Instead then, of thinking of places as areas with boundaries around, they can be imagined as articulated moments in networks of social relations and understandings, but where a larger proportion of those relations, experiences and understandings are constructed on a far larger scale than what we happen to define for that moment as the place itself, whether that be a street, or a region or even a continent. And this in turn allows a sense of place which is extroverted, which includes a consciousness of its links with the wider world, which integrates in a positive way the global and the local” (Massey, 1997: 7)²⁶.

Autores como Neil Brenner vienen investigando y publicando diversos artículos en torno al fenómeno de re-escalamiento de la categoría de Estado (o *State rescaling*). Su principal

²⁶ “Es desde esa perspectiva que es posible concebir una interpretación alternativa del lugar. En esta interpretación, lo que le da a un lugar su especificidad no es una historia internalizada desde hace mucho tiempo, sino el rostro que se construye a partir de una constelación particular de relaciones sociales, que se encuentran y tejen juntas en un lugar particular. Si uno se mueve desde el satélite hacia el globo, manteniendo todas esas redes de relaciones sociales y movimientos y comunicaciones en la cabeza, entonces cada “lugar” puede verse como un punto particular, único, de su intersección. Es, de hecho, un lugar de encuentro. Entonces, en lugar de pensar en los lugares como áreas con límites alrededor, pueden imaginarse como momentos articulados en redes de relaciones y comprensiones sociales, pero donde una mayor proporción de esas relaciones, experiencias y comprensiones se construyen en una escala mucho mayor que la que conocemos. Ello pasa a definir para ese momento como el lugar mismo, ya sea una calle, una región o incluso un continente. Esto, a su vez, permite un sentido de lugar que es extrovertido, que incluye una conciencia de sus vínculos con el resto del mundo, que integra de manera positiva lo global y lo local”.

interés es el análisis del nuevo proceso regional que presenta desafíos para los Estados nacionales en sus políticas de descentralización y que, a la postre, viene erosionando su capacidad para responder a las demandas ciudadanas. Si bien no menciona directamente el problema de la organización estatal en el territorio su entrada a dicha problemática es relevante para comprender las nuevas interrelaciones entre las diferentes escalas geográficas bajo las cuales los Estados ejercen su función de gobierno.

2.2.) La planificación y el ordenamiento del territorio como nuevo modelo para la reforma del Estado

Hasta la fecha se carece de trabajos que establezcan una relación entre ordenamiento territorial y la estructura de gobierno que actualmente rige en el país. Para ello es importante valorar el rol que vienen desempeñando las instancias de gobierno subnacional y en qué medida el ordenamiento del territorio puede ser contemplado como un instrumento de coordinación para el diseño e implementación de las políticas sectoriales de gobierno. La mayoría de los aportes en este sentido viene siendo liderado por el Ministerio del Ambiente y actualmente este sector viene conduciendo el proceso a partir de la emisión de un conjunto de disposiciones para la incorporación y el diseño de los Planes de Ordenamiento Territorial (POTs). A decir de autores como Bielza de Ory (2008), es necesario que la concepción del OT se desprenda de la tutela ambiental a fin de abarcar su aspecto multidimensional que incluye otras características como son la calidad del suelo urbano, el potencial turístico y el aprovechamiento responsable de los recursos agrícolas, ganaderos y mineros y que respete, asimismo, los ecosistemas.

Por estas razones, el ordenamiento territorial forma parte de un debate que se ubica más allá del problema de la demarcación territorial y administrativa y abarca más bien “las posibilidades de un desarrollo balanceado y redistributivo, que favorezca y asegure el futuro de una población creciente” (Gonzales de Olarte, 1983: 65) objetivo que el actual esquema descentralista aún no ha alcanzado. La descentralización se constituye pues como todo esfuerzo que busque generar las bases institucionales que hagan posible la regionalización. “Este enfoque territorial”, a decir de Dammert (2003), “es lo que constituye la novedad básica del actual proceso de reforma, pues las propias condiciones y exigencias del desarrollo nacional obligan a superar su concepción de sólo una reforma político-institucional, para entrelazar el cambio en el Estado con el necesario desarrollo de los territorios. De la manera como se relacionan ambos aspectos depende el destino de esta reforma pendiente” (p. 9).

2.2.1.) Del modelo de Estado Fordista o Keynesiano al modelo post nacional o *postindustrial*

Con la apertura de las economías nacionales y el desarrollo de un modo de producción post capitalista o postindustrial se empieza a transformar las dimensiones geográficas del poder del Estado. A decir de Brenner (1999, 2004) este proceso está introduciendo una transformación sin precedentes en la configuración política de los estados nacionales y que, a su vez, abre nuevos espacios o escalas geográficas de gobierno a nivel regional y urbano. La conformación de organismos de cooperación multilaterales como el Nafta, Apec, Mercosur o la Comunidad Europea da cuenta de los nuevos espacios de gobierno que surgen más allá de la jurisdicción del Estado nacional y que empieza a influir en las decisiones que se adoptan en su territorio. Por lo tanto, estos organismos multilaterales configuran una completa red de influencia que ejercen sobre los Estados nacionales.

La ordenación del territorio comprende un criterio racional de asignación de usos y funciones que todo espacio debe desempeñar desde el punto de vista jurídico y social. Como sostiene Boone, “[l]a nueva política territorial se centra en reorganizar las relaciones centro-periferia, reordenar las jerarquías políticas entre y dentro de circunscripciones territorialmente definidas, redefiniendo el centro de control sobre los recursos y acceso al mercado y la aplicación de la autoridad política y los derechos de la ciudadanía subnacional dentro de las regiones y localidades. El argumento principal es que los legados institucionales o geopolíticos de la era desarrollista anterior van muy lejos en la definición de los actores, el campo de juego, y las apuestas en la creación y des creación de los estados africanos. Con la transición hacia la economía abierta y el desmantelamiento de las formas anteriores de intervención estatal en las economías nacionales en la década de 1990, los legados institucionales de la construcción del Estado entre las décadas de 1940 y 1980 y las estrategias de integración nacional que originalmente ayudaron a promover se tornaron subversivas” (Traducción propia de Boone, 2012: 628).

Esta relación de dominio exigía una reglamentación sobre la forma de organización del territorio de acuerdo con los usos y costumbres de la población. La Constitución, de acuerdo con Schmitt (1982), es el instrumento que limita el poder político y condensa los principios formales que organizan una sociedad. Pero este instrumento nunca dejó de prevalecer la tendencia a la centralización de la autoridad. El Federalismo consistía en una división del poder soberano en múltiples estados. Los estados confederados son comunidades políticas que gozan de plena autonomía frente a la unión. El federalismo de Madison y Hamilton llevarían así a una mejor administración de la naciente nación norteamericana al tiempo que

dejaba margen para la autonomía de los estados de la unión. En el Antiguo Régimen (como anota Tilly, 1992) la base de organización de los Estados Europeos se sustentaba en una monarquía conducida por la autoridad real que regía por derecho divino. El absolutismo comprendía a esta forma de gobierno mantenida por los países europeos. Las revoluciones llevadas a cabo en Inglaterra y posteriormente en Francia darían cabida a formas más democráticas y constitucionales donde el poder sería delegado al Tercer Estado o el pueblo. Si bien las constituciones llegaron a plasmar esta organización de orden político estas no tomaron en cuenta las particularidades de los territorios, antes bien se reafirmaron ciertas pautas que limitaban el poder soberano bajo un modelo democrático y popular y con ello a una nueva forma de comprender el gobierno y su extensión de acuerdo con la población. La soberanía actuaba, así, como una limitación política, mas no jurídica. El territorio soberano abarcaba, pues, una amplia extensión que era por lo mismo difícil de administrar. Se hacía necesario concebir también la heterogeneidad de las dinámicas territoriales que tenían lugar en las diferentes comarcas, aldeas y villas donde el Estado nacional ejercía su influencia. De ahí la necesidad de establecer estados parciales y condados por ser las instancias más cercanas a la población de dichas localidades.

Pero el territorio no es un bien en términos económicos sino es mucho más que ello, es decir, un producto social que relaciona las diversas actividades humanas que constituyen el espacio ya sea una región o una nación. Al considerarlo como bien social, el territorio comprende diversas escalas. Es decir, las escalas son producidas por los recorridos que se realizan sobre determinado territorio. Cada escala alberga una necesidad que requiere ser priorizada, no obstante, puede hallar intereses conflictivos derivados de las demás escalas. La pregunta que cabe plantearse es cómo se organizan jurídicamente las escalas y cómo interviene el derecho

en su regulación. Así las relaciones entre centro y periferia se atribuyen a las diferencias económicas que comporta una región. Ello no le confiere el derecho a disponer del mismo en tanto que es el Estado el cual le atribuye la escala de imperio.

“The question of scale for geography’s ‘regional method’ (classification/mapping) has been topical ever since the institutionalization of the field (Haggett, 1965; Johnston, 1997; Sheppard and McMaster, 2004). Human geographers have analysed structures, processes and identities at various scales simply because social, political and economic life and states as territorial institutions are organized simultaneously both horizontally and vertically. The production and use of geographical knowledge in governance/jurisdiction/regulation, planning, statistics, mapping, education, etc., means simultaneously the reproduction of these hidden geographies of scale (Harvey, 2001; Taylor, 2004). Different states provide different material/ ideological contexts for this reproduction, but these hidden geographies have resulted in an almost naturalized understanding of the existence of spatial units organized in nested or ladder-like hierarchies. Geographers have sometimes constructed and labelled scales ad hoc, but they have often used imposed, overtly political scales (district, city, county, state) or ‘underimposed’ scales of daily life (household, street/neighbourhood, community) (Bird, 1989). Scales have been understood at times as metaphors rather than results of social and material activity (Jonas, 1994)” (Paasi, 2004: 537).

La pregunta que cabe formularse es qué amplitud adquieren dichas escalas y si las funciones de gobierno colisionan unas contra otras. Pero definir las no es tarea sencilla pues se requiere conocer las características endógenas de cada región que es cubierta por dichas escalas. Las

escalas surgen por efecto de los flujos económicos que dan forma a diferentes ámbitos de gobierno. En el caso de China ello es patente por Shanghái y el río de las perlas donde los flujos a decir de Castells organizan el trabajo según los requerimientos de la industria global asentada en dicho territorio. La propia empresa Apple confecciona sus productos en las localidades centrales lo que lleva a entender las relaciones comerciales desde un ámbito regional y geopolítico. Estos desplazamientos son el resultado del desarrollo de las potencialidades que en el modelo asiático se destinan mayormente hacia la tecnología y la industria de la información.

Como comenta Gluckman (1965), en las sociedades tribales ello es evidente en la manera cómo se organiza la economía local de acuerdo con pautas dictadas por la costumbre, el parentesco y las convenciones sociales. Esta necesidad de organización mediante normas se resguarda en la autoridad y como tal la consolidación de un mecanismo de gobierno que permita administrar y organizar la vida en sociedad. El espacio se encuentra gobernado por cierto principio que prioriza la actividad que se realiza en el mismo. Toda organización política precisa, entonces, de un lugar sobre el cual ejerce su influencia y dominio haciendo posible la convivencia pacífica entre los diferentes grupos humanos que la conforman. Ello daría lugar a una estructura por escalas donde la unidad básica comprendía la familia.

Las escalas pueden formar parte de una jerarquía, pero también comprenden subsistemas que engloban la cultura y la economía de un país o aquellas regiones que rigen a su interior. Para autores como Brenner (2004) es preciso plantear la pregunta sobre cómo se configuran las escalas históricamente. Así la influencia que desempeñaba el imperio romano o el Sacro Imperio Romano Germánico es muy diferente a los procesos de integración regional como

son la Comunidad Europea, la CAN y el Mercosur. Cada escala comprende una unidad de gobierno cuyas fronteras se consolidan por factores históricos y culturales. La existencia de escalas requiere, pues, diferentes ámbitos de influencia que pueden consagrarse como espacios regionales. Al interactuar, las escalas definen competencias atribuidas por el gobierno que integra dicha unidad. Cada escala comprende entonces una unidad de gobierno, pero existe una que engloba a las demás o que más bien dirige su atención como marco general. Esta unidad nacional de gobierno se corresponde así con la forma de Estado unitario que consagra la Constitución. En la dramaturgia existe un guión con personajes principales y secundarios. De ahí que se entiende a observar las competencias como el rol que cada uno de los personajes de la trama desempeña. Así el gobierno central actúa sobre los demás personajes dotándolos de atribuciones para el desempeño de su función. En doctrina se tiende a definir dichas atribuciones como determinantes, es decir, aquellos objetivos de mayor jerarquía que todo ordenamiento, sea regional o local, deben contemplar. He ahí un primer problema porque si la ley de comunidades campesinas le atribuye una autonomía jurisdiccional ello no puede prevalecer sobre los enfoques realizados y asumidos jurídicamente desde el centro. El rol de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales consiste en la coordinación entre el Estado central, las regiones y los gobiernos locales. El modelo de programación multianual de inversiones comenta Benavente, ha reemplazado al modelo del presupuesto participativo que, según señala, ha quedado obsoleto.

El re-escalamiento ordena y jerarquiza los ejes metropolitanos que se integran al casco urbano de acuerdo con intereses supralocales. A fines de la Segunda Guerra Mundial, las regiones empezaron a diferenciarse y englobar otras áreas que concentran industrias y centros especializados de producción. De ahí que las regiones comprendieran un espacio

netamente económico. A medida que se hacen necesarias escalas que permitan una relación directa entre gobierno y territorio surge como una instancia que respalda a las normas. De acuerdo con Brenner, por escala cabe entender un espacio cuyos límites o fronteras viene siendo entendido por el Derecho como *jurisdicción*. En la jurisdicción según Valverde la presencia del gobierno se encuentra limitado por la facultad normativa.

2.2.2.) El ordenamiento territorial en la literatura europea

Mayormente los estudios sobre ordenamiento territorial proceden de un contexto específico que tienen como escenario los países europeos y, particularmente, España. Para el autor catalán Vicente Bielza de Ory (2012), el ordenamiento territorial fue el resultado de un conjunto de propuestas que se alzaron en Europa luego del relativo éxito de la planificación territorial en la región. La Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 constituye el primer diseño normativo que reconoce al ordenamiento territorial como una vía para organizar el territorio en función de las competencias asignadas a los organismos de gobierno subnacionales. En estos términos la Carta se planteaba dos objetivos: primero, **alcanzar un desarrollo equilibrado de las regiones**; y, segundo, **la organización física del espacio según un concepto rector**.

La Carta Europea de 1983 estableció entonces las primeras bases de lo que sería el enfoque del ordenamiento territorial. Como consta en el Preámbulo de dicha Carta:

“Las profundas modificaciones acaecidas en las estructuras económicas y sociales de los países europeos y sus relaciones con otras partes del mundo exigen una revisión de

los principios que rigen la organización del espacio con el fin de evitar que se hallen enteramente determinados en virtud de objetivos económicos a corto plazo, sin tener en cuenta de forma adecuada los aspectos sociales, culturales y los de medio ambiente”.

La Estrategia Territorial Europea (ETE) planteó la convergencia de los dos objetivos señalados quedando recogida en el subtítulo de la ETE: “Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE”. En la Estrategia se aprecia una concepción sistémica del territorio y de su ordenación, al partir de estas tres directrices:

Primero, el desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación entre campo y ciudad.

Segundo, la garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento.

Tercero, el desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural.

Bajo estas premisas, el ordenamiento territorial tiende a convertirse en una nueva iniciativa por establecer un gobierno unitario y descentralizado que busca generar las condiciones para un desarrollo equilibrado de los entornos locales. ¿Pero qué se entiende por ordenamiento del territorio? ¿Qué rol cumple en los procesos de descentralización? El presente capítulo tiene por objeto presentar este enfoque y sus posibilidades de implementación como estrategia para el desarrollo. Esta sección está dedicada a señalar las reformas para alcanzar

el estado unitario a través de la descentralización y cómo estas políticas desembocan en la ordenación y cómo puede entenderse la reforma del Estado en la era contemporánea. El enfoque de Neil Brenner lleva a una nueva configuración y relación política entre Estado y territorio, pero esta vez en un sentido policéntrico y de distribución de competencias a partir de los centros urbanos y metropolitanos que requieren una relación dinámica con el territorio. El territorio es visto como regímenes autónomos y cómo se establecen las diversas “capas” y las rectorías para su administración.

2.2.3.) El enfoque del ordenamiento territorial en América Latina

Será en Colombia que se adoptará la forma de ordenamiento territorial y su gestión a través de los gobiernos locales. El estudio de Carvajal (2011) da cuenta de los enfoques ascendente y descendente del ordenamiento territorial en Colombia. A partir de una revisión histórica a la administración del territorio en Colombia, la autora pone énfasis en la aproximación centralista que tuvo el ordenamiento del territorio en un primer momento. Como parte de la movilidad ascendente y descendente en las visiones sobre la gestión del territorio, se parte de una premisa fundamental que observa al ordenamiento desde una visión cartesiana del territorio. Este estudio busca superar dicha perspectiva a partir de una mirada ascendente de la planificación territorial y urbana. El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) constituye un instrumento técnico-político que permite armonizar los intereses nacionales con los regionales y locales.

2.2.4.) Los estudios del territorio en el Perú

La literatura académica sobre ordenamiento territorial viene siendo trabajada en el Perú por instituciones de la sociedad civil como GRADE, el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) y el Grupo Propuesta Ciudadana. Por parte de las instituciones de gobierno se encuentra el Ministerio del Ambiente que ha desarrollado los principales lineamientos en torno a los Planes de Ordenamiento Territorial (POTs) y las Zonificación Ecológica y Económica (ZEEs). Los trabajos desde las ciencias sociales son numerosos y permiten medir los avances en las políticas de ordenamiento territorial. Este es el caso de la investigación elaborada por María Claudia Augusto que pone énfasis en el rol del OT en los niveles de institucionalidad y de capacidad estatal en la región de San Martín.

De acuerdo con Glave (2012), la irrupción de los instrumentos de zonificación y ordenamiento territorial en la política pública tuvo lugar en la década del noventa. A decir del autor fueron dos los procesos que marcaron su desarrollo: “por un lado la implementación de las políticas de reforma y ajuste estructural, y, por otro, la consolidación de un incipiente sistema nacional de gestión pública ambiental en medio de presiones internacionales generadas por la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992” (Glave, 2012: 131).

Este viraje en los estudios sobre descentralización (Glave, 2012; Delgado, 1998, 2007; Dammert, 2003; Augusto, 2018; Augusto, Dargent y Rousseau, 2017) plantea al *territorio* como un espacio que no debe confundirse con el propio ámbito de la organización política del Estado central donde las políticas sectoriales son concebidas y diseñadas para gobernar el conjunto de la nación. El artículo 54º de la Constitución Política del Perú (1993) establece que el territorio comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo y el espacio aéreo que los cubre. Por su parte, el artículo 87º del Reglamento de la Ley de Conservación y

Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica afirma que el territorio “es el espacio geográfico vinculado a un grupo social, que resulta a partir de los espacios proyectados por los grupos sociales a través de las redes, circuitos y flujo” (Glave, 2012, p. 126). Asimismo, el artículo 7. 1.º de la Ley de Bases de la Descentralización (2002) concibe al territorio como el área comprendida “por regiones, departamentos, provincias, distritos y centros poblados, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el Estado y gobierno a nivel nacional, regional y local, conforme a sus competencias y autonomía propias, preservando la unidad e integridad del Estado y la nación”.

Como se aprecia, el concepto de *territorio* tiene un amplio rango de acepciones que desbordan el propio ámbito jurídico. Así lo expresa Galarza -citado por Glave (2012)- al afirmar que “en una concepción más amplia, vinculada al desarrollo, el territorio es visto no solamente como el recipiente pasivo de los recursos de una colectividad” (como lo sugiere el artículo 189º de la Constitución), sino que “el territorio se constituye en un espacio en el que convergen y se enlazan los intereses, la identidad y cultura de una comunidad” (Glave, 2012, p. 126). Es así como, por sus características social, histórica, institucional, cultural, con ciertas formas de producción, consumo y organización que dan cohesión al resto de elementos, “el territorio puede considerarse como “agente del desarrollo”” (Glave, 2012, p. 126).

Estos trabajos plantean la necesidad de impulsar y promover la participación de los actores locales y afianzar las competencias de los gobiernos regionales. El ordenamiento territorial (OT) busca garantizar así “el uso y la ocupación ordenados del suelo bajo un enfoque integral que incluye diversos criterios (ambientales, económicos, socioculturales, institucionales, etcétera)” (Augusto, Dargent y Rousseau, 2017: 107). Se trata de un proceso técnico-político

que debe ser supervisado por el Ministerio del Ambiente “que ha definido distintos instrumentos técnicos y participativos como la Zonificación Económica y Ecológica (ZEE), que deberán ser desarrollados por los Gobiernos Regionales para generar información útil sobre los grupos y actividades que se despliegan en el territorio” (Augusto, Dargent y Rousseau, 2017: 107-108).

Asimismo, Glave (2012) distingue los varios enfoques a la gestión del territorio entre los que cabe mencionar el económico, el de la conservación de la biodiversidad, la perspectiva geopolítica y la perspectiva de la planificación urbana. La ausencia de una estrategia y una política integral que fomente la descentralización se contradice con una normativa que busca modificar la forma de ocupación del territorio y promover “el desarrollo económico equilibrado de sus regiones, provincias y distritos, reemplazando los enfoques sectoriales por estrategias multisectoriales en torno a una visión territorial” (Azpur et al., 2012: 13). Es en el territorio donde se definen las competencias y las políticas que impulsan el desarrollo regional.

Los trabajos de John Fisher (1981) sobre el régimen de las intendencias en el Perú ofrecen una perspectiva histórica a la cuestión del ordenamiento y la administración de territorio durante la colonia. Para ello recurre a una diversidad de fuentes históricas que parten del archivo de Indias, en España, así como las crónicas escritas entre los siglos XVII y XVIII. Asimismo, Juan Matienzo en su obra Gobierno del Perú, establece la organización estamental sobre la cual se estructura el Virreinato Peruano, y analiza la relación entre el estamento hispánico con el indígena. Caben también los estudios de Carlos Contreras sobre la descentralización y cómo se llevó a cabo a través de la instauración de los municipios.

2.3.) Hacia una definición del ordenamiento del territorio y su incorporación en las políticas de descentralización

Las políticas de descentralización o devolutivas que empiezan a tener lugar a mediados de los ochenta dan lugar a una nueva mirada a las regiones y el desarrollo local (Rondinelli y Cheema, 1983). Así, la devolución inicia como proceso en el Reino Unido y es seguido en Europa y se traslada a América Latina como una manera de alcanzar mayor eficiencia por parte de los Estados de la región.

Como se ha podido apreciar, el ordenamiento territorial permite a los Estados identificar los ecosistemas y sus potencialidades, pero también permite atender las diversas demandas y necesidades de la población local. Siguiendo a Borja et al. (2000), la gobernabilidad del territorio urbano-regional se plantea en tres niveles distintos:

- a.) Estratégico: que consiste en la concertación entre actores públicos y privados para la realización y gestión de grandes proyectos de infraestructuras y equipamientos en un espacio policéntrico regional.
- b.) Metropolitano: que se refiere a la cooperación institucional para garantizar tanto la gestión como la promoción de la ciudad real o ámbito de vida cotidiana de la población activa.

- c.) Ciudad-municipio o ciudad central de la región metropolitana: se trata del ámbito político en sentido estricto tanto porque está gobernado por una institución representativa (elección directa) y dotada de amplias competencias como porque atribuye valor de marca al conjunto del territorio.

La descentralización evolucionará posteriormente en forma de gestión del territorio a partir de planes urbanos que tienen por propósito organizarlo de acuerdo con las necesidades sociales. Para el autor catalán Bielza de Ory (2008) el territorio comprende entonces un eje geográfico y otro social donde se enmarca una perspectiva integral del desarrollo regional. El territorio manifiesta así alteraciones que pueden distinguirse entre naturales y antrópicos. Ello le lleva a estudiar el caso peruano donde existen dos vertientes para la implementación de una política de ordenamiento territorial. Así, para ordenar el territorio peruano “la delimitación podría hacerse sólo a efectos de la función pública de ordenación (caso francés) o bien a todos los efectos (caso español). La cuestión estriba en contestar a la pregunta: ¿descentralización o autonomía?, una segunda pregunta sería ¿a qué niveles territoriales? Hay que tener en cuenta que cuantos más niveles intermedios se reconozcan entre la región y el municipio habrá un mayor acercamiento al ciudadano y planes que pueden recoger mejor las necesidades reales, pero también más influencia del caciquismo local, la multiplicación de competencias y colisión entre los distintos niveles, aumento de funcionarios y del gasto público” (Bielza de Ory, 2008). Si bien la subsidiariedad, que consiste en la mayor proximidad del Estado hacia el ciudadano constituye el principio rector en todo proceso de descentralización, la creación de múltiples niveles subnacionales de gobierno puede generar las condiciones para la burocratización y la superposición de competencias entre las mismas lo que contraviene la razón de ser de dicho principio. Por ser entidades más cercanas al

ciudadano el gobierno central no puede interferir ni tener injerencia sobre las funciones de gobierno que le competen exclusivamente a la instancia intermedia o gobierno local. El concepto rector a la que se refiere el ordenamiento territorial debe equiparar los intereses locales con los nacionales y los supralocales. Ante la gravitante función de gobierno de los espacios locales estos actúan en un territorio al cuál debe su atención y jurisdicción.

2.4.) Posibilidades para una ley de ordenamiento territorial como eje de articulación y coordinación de las políticas públicas en el Perú

Actualmente no existe una ley sobre ordenamiento del territorio en el Perú. Las únicas disposiciones sobre la materia son las emitidas por el Ministerio del Ambiente en torno a su definición y los lineamientos para su implementación. Según la normativa existente, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales contempla el ordenamiento del territorio como un mecanismo en los planes de catastro urbano. Así también dentro del marco de las competencias y funciones específicas establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidad se comprende: “(a) Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial. Las municipalidades provinciales son responsables de promover e impulsar el proceso de planeamiento para el desarrollo integral correspondiente al ámbito de su provincia, recogiendo las prioridades propuestas en los procesos de planeación de desarrollo local de carácter distrital”. Como se aprecia, dicha ley contempla entre sus competencias el ordenamiento territorial, pero como una función orgánica del municipio. Ahora bien, ninguna de dichas instancias hace mención sobre la concepción y el diseño del Plan de Ordenamiento Territorial que sí sostiene el Ministerio del Ambiente en su resolución N. Los planes que hace referencia son los de desarrollo regional y desarrollo regional pero estos instrumentos que

forman parte de las competencias del gobierno edil, no obstante, se ciñen a una estructura que no coordina o toma en consideración de un órgano rector que busquen liderar el proceso de planificación.

Las competencias municipales se encuentran reguladas en la Ley 27972 que señala en su artículo que son responsables del saneamiento urbano y la provisión de servicios básicos. Los sectores tienen competencia en la regulación de los servicios públicos, pero estos son contemplados por las instancias subnacionales. Como características del territorio cabe mencionar la naturaleza del ecosistema, los aspectos demográficos, la calidad del suelo, y el potencial económico ya sea minero, turístico o agrícola que ponen énfasis en aquellas ventajas competitivas que dotan su funcionalidad. Al destacar estos aspectos, el ordenamiento permite aprovechar dichos recursos y evitar así cualquier apropiación ilegítima sobre los mismos. El ordenamiento permite así a las instancias de gobierno obrar en términos de un planeamiento que coordine las acciones de los actores estatales y no estatales para el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas.

Los conflictos de competencia han llevado a autores como Tajadura (2019) a replantear el rol de las Diputaciones Provinciales en España. En su perspectiva, la interferencia de las Diputaciones Provinciales en la administración de los gobiernos locales ha llevado a escenarios de conflicto debido a las limitaciones impuestas a su autonomía como entidades rectoras en el ámbito subnacional. Ello lleva a entender el marco que regula las funciones de cada nivel de gobierno y con ella a garantizar la autonomía y la libre determinación de las políticas territoriales. Es así como el ordenamiento mantiene una vinculación con la

autonomía y brinda una nueva estructuración de las competencias de las instancias de gobierno subnacional.

Como anota Paula Muñoz aún subsisten dificultades para articular políticas interinstitucionales entre los Gobiernos subnacionales para planificar y gestionar el ordenamiento territorial y el desarrollo (2014). En su estudio plantea que a consecuencia del boom económico que experimentó el Perú en la década del 2000 los nuevos gobiernos regionales enfrentaron diversos desafíos tales como el surgimiento de la criminalidad o de actividades contaminantes. Dichos desafíos sobrepasaron “sus aún frágiles capacidades y también las de un Estado central con débil llegada en el territorio y permeado por intereses particulares. De hecho, una parte importante de los problemas de gestión y coordinación intergubernamental identificados parecen asentarse en la gran desarticulación e incertidumbre de la política peruana” (Muñoz, 2014: 4). Entre las propuestas planteadas por Muñoz está retomar el debate sobre la regionalización y encauzar dicho proceso “desde arriba” a fin de evitar los localismos exacerbados y arraigados que dificultan la consolidación de dicho proceso. Entre los autores que enfatizan su importancia puede mencionarse a Pierre Foy Valencia para quien se trata de un tema ambiental.

2.5.) Del modelo nacional a la nueva relación constituyente entre Estado y territorio

La literatura existente en torno a la formación del Estado peruano se viene centrando en aspectos formales que parten del derecho constitucional. Dentro de esta rama del derecho, el Estado es concebido como una unidad política y soberana integrada por una población y un territorio. Entre los principales materiales que abordan el fenómeno del gobierno desde

este enfoque cabe mencionar los trabajos de Francisco Eguiguren (2002), Abraham García Chávarri (2009) y Pedro Planas (2001). Desde la ciencia política la literatura sobre el Estado mantiene un ritmo creciente de publicaciones que se centra en los aspectos institucionales y sociales del fenómeno del poder político. Así se tienen los trabajos de O' Donnell (1993) y Stocpol (2007) que enfatizan la relación institucional. Por su parte, Dargent (2021) se centra a su vez en los aspectos institucionales como aquellos que presenta en su ensayo *El páramo reformista*. Sin embargo, aún se carece de trabajos que desde la ciencia política en sintonía con el derecho constitucional aborden la posibilidad de una nueva relación constituyente entre Estado y ciudadanía a partir del territorio.

Las múltiples escalas convergen en la producción de su propio territorio lo que debe precisar el radio de la circunscripción donde se ejerce el poder de dirección. Los estudios regionales vienen enfocándose en los aspectos económicos de la competencia interregional. Autores como Rodríguez-Posé y Gill (2005) ponen énfasis en el dividendo económico que traen los procesos devolucionarios en los países europeos. Ello invita a repensar el rol de la descentralización que no siempre permite alcanzar los resultados como la mayor eficiencia en el gasto público. Por otra parte, autores como Michael Storper (1997) sostienen que el proceso requiere establecer las condiciones institucionales y para ello la delimitación de competencia de las regiones es fundamental para atraer inversión y realizada en forma congruente con el medio ambiente. Si existe la ambigüedad acerca de las responsabilidades y las funciones de los diferentes niveles de gobierno, en un sistema descentralizado la complejidad se agudiza y los posibles beneficios para una mayor transparencia y fiscalización podría desaparecer. Consecuentemente un sistema *devolucionista* podría implicar mayores costos de coordinación entre los niveles de gobierno para evitar la superposición de

competencias o la falta de suministro de servicios y bienes públicos, pero podría también implicar mayores incentivos para la maximización de ingresos en todos los niveles de gobierno (Rodríguez-Posé y Bwire, 2004: 1911). Ahora bien, estos incentivos podrían hacerse reales si se contempla el diseño de un plan de ordenamiento del territorio que permita articular estas escalas o niveles de acuerdo con los objetivos de desarrollo planteados por el gobierno central.

2.6.) Balance de los esfuerzos descentralistas, la planificación y la ordenación del territorio

Como se puede apreciar, la planificación urbana ocupa un lugar en la ordenación del territorio que como se puede constatar reconstituye las escalas de gobierno a nivel regional-departamental. Según Zegarra Valdivia, la planificación urbana debe gozar entonces “del carácter público establecido como consecuencia de su origen normativo (Ortiz et al., 2020b, p. 248). Justamente, este origen normativo determina la segunda característica de la planificación urbana: proviene de una norma con rango de ley que faculta a las autoridades locales a conducir el proceso planificador, y materializarlo mediante la formulación y ejecución de los planes urbanísticos (Fernández, 2016, p. 92)” (Zegarra, 2023: 69). El INP a decir de Chiarella y Yakabi (2016) constituyó un intento por organizar los objetivos de Estado para anticipar unos resultados de desarrollo. Como observan los autores su cierre no generó ningún reclamo debido a la percepción de su inoperancia y excesiva burocracia como ente coordinador de las políticas públicas.

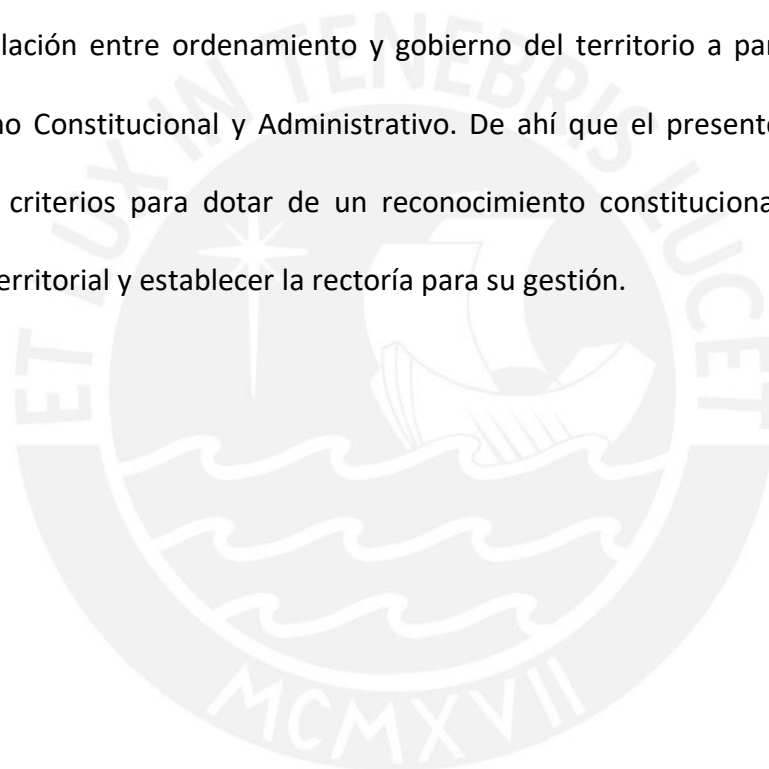
El presupuesto que fundamenta una política de descentralización suponía que al desconcentrar las funciones y competencias propias del gobierno central y transferirlas a las

regiones el Estado cobraría mayor eficiencia institucional contribuyendo, así, a generar las condiciones para la democratización del Estado y su apertura hacia la población. Lo señalado por Azpur et al. (2006) es congruente con este planteamiento:

“El objetivo de la descentralización es generar un modelo de desarrollo territorial que satisfaga las legítimas expectativas de inclusión, prosperidad y acceso a mejores oportunidades para el ejercicio de derechos. La transferencia de capacidades y recursos hacia las regiones y localidades –aspecto central de la descentralización– tiene, pues, el propósito de crear condiciones apropiadas para la competitividad y la equidad, así como el fortalecimiento de la institucionalidad democrática en cada uno de los niveles de gobierno, superando de esta manera el centralismo que ha caracterizado históricamente al Estado peruano” (Azpur et al., 2006, p. 7).

El centralismo es contemplado como un problema nacional que comprende la concentración del poder estatal en la capital y ello ha sido afirmado por el propio Mariátegui (2007) para quien la descentralización en el Perú debe avanzar al mismo ritmo que la regionalización. Estudios pioneros como los de Emilio Romero ponen, por ejemplo, especial énfasis en el problema de la centralización política del Estado peruano y así como él autores como Gustavo Guerra García (1999), Manuel Dammert (2003) y Azpur et al. (2006) han abierto un derrotero para indagar más en el centralismo como un problema estructural. Así, los estudios sobre descentralización han buscado analizar el problema en cuestión desde diversas orientaciones académicas que parten del derecho constitucional y administrativo, la geografía, la teoría política y las ciencias sociales.

Desde la teoría del Estado, el enfoque territorial no ha sido aún ampliamente estudiado y aunque existen diversos trabajos que lo abordan desde una perspectiva teórica estos empiezan a tener eco en algunas investigaciones en torno a su implementación en ciertas regiones de Europa y América Latina. En el Perú, es el Ministerio de Ambiente la principal difusora de dicho enfoque, así como el Grupo Propuesta Ciudadana que vienen elaborando informes periódicos que hacen un seguimiento a las iniciativas de ordenamiento territorial en regiones como San Martín y Cuzco. Por ello, aún faltan mayores estudios que permitan establecer la relación entre ordenamiento y gobierno del territorio a partir de disciplinas como el Derecho Constitucional y Administrativo. De ahí que el presente estudio intenta esbozar ciertos criterios para dotar de un reconocimiento constitucional al enfoque del ordenamiento territorial y establecer la rectoría para su gestión.



CAPÍTULO 3

La configuración del Estado peruano y la reglamentación de su territorio

Proclamada la Independencia, y siguiendo los principios democráticos enmarcados en la Constitución de Cádiz de 1812, se recurrió a un conjunto de iniciativas que buscaban forjar un modelo de gobierno que permitiera al naciente Estado peruano -a decir de Basadre- alcanzar una verdadera autonomía política y administrativa. La república implicaba, de ese modo, la constitución de un nuevo paradigma de gobierno a fin de superar la estructura estamental y corporativa que caracterizaba al Virreinato del Perú (Cotler, 2005) destinada a satisfacer los intereses patrimoniales e institucionales de la Corona española. Bajo el concepto de *ciudadanía*, se buscaba quebrar las antiguas divisiones estamentales que prevalecían durante la colonia (que dividían a la sociedad entre una República de Españoles y una República de Indios) a fin de constituir una nueva nación libre, igualitaria y soberana.

Desde entonces, empezaron a plantearse una diversidad de propuestas constitucionales a fin de establecer una forma de organización política que se adapte a los territorios que conformaban el Virreinato del Perú. El modelo de Estado unitario y descentralizado fue el que finalmente se impuso en la asamblea constituyente de 1823. Los departamentos, municipios y prefecturas redefinieron, de este modo, la estructura de gobierno colonial para dar lugar a una nueva organización política del territorio. No obstante, los diversos ensayos llevados a cabo para descentralizar el país no siempre dieron los resultados esperados y hasta el presente se impone la tarea de hacer realidad el modelo de estado unitario y descentralizado por el cual fue concebido políticamente. Autores como Gonzales Prada (2023), Mariátegui (2007), Belaúnde (1987a) y Basadre (1978) denunciaban de este modo la debilidad del

gobierno peruano primigenio para hacer frente a las necesidades más urgentes del país como eran la superación de la desigualdad económica y social, la presencia de un Estado cercano al ciudadano y la eficiencia en el manejo de los recursos públicos.

Esta sección partirá de un análisis de la formación de la estructura de gobierno en el Perú a la luz de las diferentes etapas que configuraron su actual organización territorial. Para ello se abordará la consolidación de la forma republicana de gobierno y la adopción del modelo de Estado unitario y descentralizado que es el que actualmente rige al país. Seguidamente, se analizará la conformación de los departamentos a la luz del modelo de administración territorial revolucionario-napoleónico. Tercero, se discutirá la puesta en marcha del régimen de municipalidades y las circunscripciones territoriales que constituyen las comunidades campesinas y nativas hasta llegar a la actual estructura de gobierno que se inicia con la transición democrática y la promulgación de la Ley de Bases de la Descentralización.

3.1.) La primera ocupación territorial y la gestación del espacio andino

Los primeros pobladores que ocuparon el territorio andino no formaron una sociedad cohesionada. De ahí que no pueda hablarse propiamente de un Estado centralizado sino de diversas jefaturas y señoríos distribuidos heterogéneamente y definidos endogámicamente a través de vínculos de parentesco. Estos comprenden a grupos que integraban amplias regiones geográficas, pero ninguno de estos llegó a conformar un Estado centralizado.

3.1.1.) La ocupación territorial del espacio andino

De acuerdo con los hallazgos que brinda la arqueología, los pobladores que ocuparon el territorio andino datan de los años del 20000 AC a los 10000 AC (Cardich, 1988). Según Canziani, la evidencia arqueológica da cuenta que los primeros grupos de cazadores y recolectores dieron lugar “a distintos modos de vida, al enfrentar la realidad medio ambiental y la variedad de recursos presentes en las diferentes regiones de los Andes Centrales” (Canziani, 2012: 43). No existía en este tiempo una diferenciación clara de los territorios y más bien cada lugar comprendía una geografía propicia para el desarrollo de actividades de diversa índole, sean estas agrícolas y ganaderas. La domesticación de las plantas y animales que siguieron a los procesos de sedentarización abonó el terreno para una forma de producir el espacio de acuerdo con su medio ambiente.

Los desarrollos regionales tempranos que tuvieron lugar entre 500 AC y 700 DC formaron enclaves en los valles interandinos cuyo clima era propicio para el cultivo de diversos productos agrícolas como legumbres y hortalizas (Canziani: 179). La caza y recolección comprendió la actividad económica preponderante que derivaría en un mayor proceso de complejización de la vida social. La civilización Wari constituye entonces la primera forma de gobierno de corte imperial que se formó en territorio peruano cuyo principal eje de expansión parte de Ayacucho. Las investigaciones de Luis Lumbreras han destacado el rol de la planificación territorial en el Estado Wari que se ilustra por la definición de una trama urbana que sigue ciertos patrones arquitectónicos. Los Wari habrían entonces fundado ciudades y enclaves urbanos considerando los ecosistemas circundantes.

Será con la fundación del Estado Inca que se mantendrá el control vertical de pisos ecológicos y una administración diferenciada de los territorios de acuerdo con las reglas del linaje y los

grupos de parentesco²⁷. El radio de dominio del Estado Inca se extendía desde el Cuzco de acuerdo con la distribución de las huacas o centros vinculados por los denominados *ceques* (Zuidema, 1995). El territorio, en estos términos, se presentaba como un espacio geográfico discontinuo pero organizado en forma eficaz por el sistema de *ayllus* y *panacas* que resolvían el problema de abastecimiento en todo el Tahuantinsuyo. La mita permitía el intercambio de mano de obra mas no así la propiedad de los recursos obtenidos. En términos económicos no existía una actividad propiamente comercial sino vinculada al intercambio y reciprocidad entre los jefes de ayllus. Cada ayllu contribuía, así, con la fuerza de trabajo organizada a través de las regiones del Chinchaysuyo, Collasuyo, Antisuyo y Contisuyo.

3.1.2.) El Cusco como eje de dominio del Estado Inca

Aprovechando el clima templado de la costa para el desarrollo de actividades agrícolas los incas mantuvieron una relación simbólica y religiosa con el territorio. Según Contreras (1988), las condiciones geológicas de la sierra central y norte incentivaron la actividad minera y el desarrollo de la orfebrería. Ahora bien, estas actividades se concentraron en determinadas regiones que no mantuvieron una debida articulación o hegemonía del territorio andino. Con Wari se produce la expansión conectando la sierra con la costa (Lumbreras). El imperio Inca unificaría el territorio y para ello ha requerido un método de administración centrado en el dualismo andino como principio rector de la organización social. La región de los collas abarcaría los territorios del sur andino, el Chinchaysuyo comprendería el norte y finalmente el Antisuyo el espacio de la selva peruana (Pease, 1980). “La ciudad capital del Tawantinsuyu

²⁷ El ayllu comprende la unidad familiar la cual mantiene con el Inca una relación de reciprocidad.

se encuentra enclavada en la cuenca del río Huatanay a 3,395 msnm y se localiza en la parte alta del valle donde confluyen 3 ríos: el Chunchulmayo, el Shapi o Huatanay, y el Tullumayo” (Canziani, 2016: 13).

La unificación del Estado Inca daría lugar a un proceso de integración territorial con base en los principios de reciprocidad y redistribución. Esta centralización, como se estudiará en el presente capítulo, no se dio de manera espontánea, sino que tuvo lugar a partir de la conquista y expansión de los dominios que cimentaron la composición del Tahuantinsuyo y establecieron los límites de su influencia. Ahora bien, no será sino hasta el periodo que Julio César Tello denominó *horizonte tardío* en que tiene lugar la formación del primer Estado panandino a través del dominio incaico en los Andes.

3.2.) La empresa colonizadora y la restructuración del territorio andino: de encomiendas, corregimientos, cabildos, parroquias e intendencias

La conquista hispana producida en 1532 daría lugar a la gradual instalación de las instituciones españolas de gobierno en el territorio andino. Para ello, se emplea la misma estrategia implementada en México (Nueva España) para ejercer el dominio sobre los territorios andinos. Se estableció así la Gobernación de Castilla y con ella el Virreinato del Perú. Esta nueva unidad de gobierno empieza a regir a partir del siglo XVI lo que ha sido motivo de diversos trabajos como los de Fausto Alvarado. Con la implantación del virreinato español el territorio estaría sujeto a una reorganización institucional que, no obstante, era dirigida desde la metrópoli.

El virreinato peruano se constituye entonces en una provincia del Imperio Español al cual se trasladó instituciones como el cabildo que permitía una mejor y más eficiente administración del territorio. La implantación de instituciones corporativas sentaría las bases de una nueva organización política y administrativa para regir el territorio. Progresivamente, Lima se constituye en la capital del virreinato y se crea el Cabildo de Lima. Los cabildos funcionaron como organismos de gobierno territorial en diferentes provincias del territorio colonial. El propósito del gobierno consiste en alcanzar una mejor administración que permita captar ingresos para financiar el mantenimiento de la metrópoli.

La organización del damero reproduce el modelo urbano presente en las ciudades españolas. Un uso racional del espacio y en función a la actividad económica centralizada que se extendía por todo el territorio colonial. “Esto se debe a que entendemos que los impactos territoriales de los diferentes modelos de ocupación del espacio son el resultado directo de las estrategias que caracterizan a cada época según los cánones políticos, económicos e ideológicos dominantes” (Martín Lou y Múscar, 1992: 12).

3.2.1.) De los repartimientos de indígenas a los corregimientos

El régimen de encomiendas consistió en la primera forma de administración de la población indígena pero no propiamente en términos territoriales. En términos de Teodoro Hampe, las encomiendas constituyeron “una institución que revistió fundamental importancia para los inicios del establecimiento virreinal peruano, en particular, y de toda Hispanoamérica, en general”. A partir de su implementación se buscaba reorganizar el asentamiento poblacional en los territorios del virreinato. Será por Real Cédula de 1544 que se constituyen los primeros

corregimientos y con ella la administración colonial de los territorios. Algunos como Cotler (2005) han tendido a ver a esta forma de administración territorial como un sistema de relaciones semif feudales. Con la introducción de las Reformas Borbónicas, el Virreinato del Perú empezará a tener competencia con el recién creado Virreinato del Río de la Plata. Al suprimir instituciones como el Tribunal del Consulado, con implicancias en el atraso de las economías regionales.

3.2.2.) El cabildo como unidad de gobierno urbano

La fundación de ciudades corrió en paralelo al establecimiento de cabildos siendo claves para la conquista de América (Alarcón, 2019). A través de la Capitulación de Toledo, la Corona española aseguró la exclusividad del Perú a la compañía establecida por Pizarro y Almagro. Como menciona Alarcón: “En el caso de la Capitulación de Toledo (1529), el territorio concedido a Francisco Pizarro y Diego de Almagro fue definido a partir de un número redondo de leguas de tierra (200), pues no se tenía certeza de su verdadera extensión y contenido”. De este modo, se delineó tempranamente un proyecto de orden político que fue implantado en el nuevo territorio.

El primer asentamiento urbano que se estableció en la gobernación fue San Miguel, a mediados de agosto de 1532. Esta localidad serviría de base para el establecimiento de los españoles y punto de apoyo una vez que se penetrase el territorio. Sin embargo, esta ciudad no desempeñaría el rol de capital o centro administrativo hispano, función que sería asignada a la segunda ciudad hispana, Jauja, a fines de 1533 (Alarcón: 14). “En este sentido, los cabildos podrían servir a favor de sus propios integrantes, quienes tendrían un canal de comunicación

directa con la Corona para informar el avance de los acontecimientos y solicitar beneficios para sí” (Alarcón, 2019: 15).

“La instauración del poder real luego de la derrota del levantamiento pizarrista trajo consigo una profusa maquinaria burocrática compuesta por funcionarios diversos como el virrey, los oidores, los corregidores y agentes de justicia y hacienda, entre otros. Este cuerpo burocrático se estableció sobre el armazón urbano y administrativo construido en las dos décadas previas. A pesar de las alteraciones sucedidas, el sistema de villas y ciudades mantuvo un desarrollo sostenido. Establecidos durante las décadas de 1530 y 1540, estos centros urbanos vertebrarían la vida política del territorio en los tres siglos siguientes. Desde ellos, el poder hispano irradiaría sobre las poblaciones circundantes” (Alarcón, 2019: 54-55).

En un inicio, la función de los cabildos consistió en mantener el orden y la seguridad interna de las provincias y distritos. Los cabildos nacen con la aspiración de convertirse en los entes rectores en los espacios locales²⁸. Abarcan una unidad menor de territorio referida en ocasiones a un ámbito regional. La función de desarrollo tendrá lugar posteriormente con la reconfiguración de sus competencias recién con la carta de 1779. Lima siguió manteniendo su estatus como centro administrativo de la colonia hasta el siglo XVII. Para entonces, las nuevas reformas introducidas afectarían el protagonismo del Tribunal del Consulado hecho que se vería acentuado con la creación del Virreinato del Río de la Plata. Hasta entonces se configuraron tres polos urbanos, el de Lima, el de Cajamarca y el de Cuzco, que constituyeron los principales centros y reconocidos legalmente. La falta de un organismo intermedio entre

²⁸ El Cabildo de Lima creado el 22 de enero de 1535 constituyó así el primer órgano rector de los asuntos ediles bajo la administración colonial. La creación del municipio de Lima tiene lugar por Real Cédula del 7 de diciembre de 1535.

el cabildo y el corregimiento, así como las jerarquías establecidas por el modelo corporativo de la empresa colonizadora derivaría en una debilidad institucional que favorecía las arcas fiscales, pero no el refuerzo de las capacidades de los actores locales, en su mayoría indígenas y mestizos.

De acuerdo con Zas Friz citando a García Fernández, “ha sido la tradición napoleónica la que “ha convertido en usual que el poder central esté representado en el municipio, aunque sea el alcalde el que reúna esa condición” ya que “el decreto de 14 de diciembre [de 1789] y de sus instrucciones anexas muestran no sólo la inexistencia de un representante gubernamental ad hoc, sino también la imposibilidad de atribuir este contenido al alcalde” (García Fernández 1983: 56)” (Zas Friz, 1999: 371). Ante este escenario complejo de (des)organización territorial se suma la figura del alcalde que en la Francia napoleónica tuvo una limitada función propia (Zas Friz). Entonces, con la reforma napoleónica:

“[T]ampoco es ya el ente local el llamado a ejercitar las funciones estatales, sino un puro agente de la organización del Estado, el Alcalde, que resulta que, además, es colocado como jefe ejecutivo de la corporación municipal. La articulación entre Estado y Municipio se realiza, pues, mediante la unión personal en un sólo agente de las dos representaciones (...), aunque parece obvio que prevalece en él la representación primera” (Zas Friz, 1999, citando a García de Enterría 1984: 119).

Como instancia de gobierno, el cabildo, precursora del municipio, no se ha apreciado en forma plenamente autónoma del poder central. Entre sus competencias, no obstante, ha estado presente la organización de la comunidad urbana mediante la provisión de servicios

básicos, el saneamiento y la recaudación fiscal a nivel local. Pero el municipio ha ido más allá en tanto órgano de gobierno. De ahí que sea el gobierno local por excelencia en tanto el nivel más cercano a las necesidades de su jurisdicción.

3.2.3.) Las Reformas Borbónicas y el nuevo régimen de intendencias

Las Reformas Borbónicas conducidas durante el reinado de Carlos III establecieron a fines de 1780 una nueva estructura de gobierno que permitiera un mejor control de los territorios sujetos al dominio de la metrópoli²⁹. Bajo esta estructura se recurrió a una nueva figura jurídica y administrativa: la intendencia. Según Fisher, las intendencias tenían por objeto organizar y dinamizar la economía regional y establecer una circunscripción territorial que vaya de acuerdo con afinidades productivas tanto agrícolas como mineras. Como se aprecia, las dinámicas económicas tienen lugar en la forma de apropiación del espacio rural y urbano bajo esta administración. De acuerdo con Fisher:

“Uno de los incentivos más poderosos para la reforma era la necesidad de unificar el país, económica y políticamente, y de imponer un control central y una dirección sobre el gobierno provincial. Bajo la inspiración francesa, la solución adoptada fue introducir el sistema de administración por intendentes, gobernadores provinciales con una mezcla de autoridad militar, financiera, económica y judicial, directamente responsables ante los ministros del rey en Madrid” (Fisher, 1981: 16).

²⁹ “La respuesta de Carlos III al desafío de autoridad que representaron las rebeliones que pusieron en peligro las reformas fiscales y de comercio ya establecidas fue la emisión de las Reales Ordenanzas de Intendencia (1784), identificadas por los procuradores indios de Chorrillos en sus alegatos como “Código de Intendencia”” (Dueñas, 2016: 143).

La creación de las intendencias y la introducción del comercio libre se convierten así en las principales medidas para establecer un control centralizado del gobierno colonial. La inspección realizada por José Gálvez en Nueva España -comenta Fisher- confirmó “que los intentos de mejorar su defensa, prosperidad y gobierno debían basarse en la reorganización territorial y en la creación de un nuevo sistema de administración” (Fisher, 1981: 17). Sobre las bases de los obispados fueron establecidos los límites de las intendencias. Esta necesidad por centralizar el poder del Estado ha mantenido cierta constancia a lo largo de la historia colonial y bien entrada la era republicana. Ahora bien, estos impulsos no se dieron en forma simultánea a los procesos de autonomía que como el movimiento de Túpac Amaru o Juan Santos Atahualpa hallarían un renovado esfuerzo por introducir un gobierno local.

Las intendencias forjaron así la unidad de la administración colonial en función de grandes extensiones territoriales que centralizaban la gestión del Estado colonial en función a ciertos espacios. En 1782 el Perú colonial estaba dividido en siete intendencias: Lima, Cuzco, Arequipa, Trujillo, Huancavelica, Huamanga, Tarma y más tarde Puno. Las intendencias asimismo se dividían en 56 partidos. Sus límites servirían de base a los posteriores Departamentos que hallarían un cuerpo normativo posterior a la Independencia. Según Fisher (1981), esta estructura tenía su origen en los corregimientos para lo cual servían de base para el adoctrinamiento de la población indígena. Su foco de atención se centraba en la mejor y más eficiente administración de los territorios, pero también para estimular el desarrollo económico de su jurisdicción. Siguiendo a Fisher, las intendencias tenían por objeto organizar y dinamizar la economía regional y configurar un espacio de acuerdo con afinidades productivas tanto agrícolas como mineras:

“Uno de los incentivos más poderosos para la reforma era la necesidad de unificar el país, económica y políticamente, y de imponer un control central y una dirección sobre el gobierno provincial. Bajo la inspiración francesa, la solución adoptada fue introducir el sistema de administración por intendentes, gobernadores provinciales con una mezcla de autoridad militar, financiera, económica y judicial, directamente responsables ante los ministros del rey en Madrid” (Fisher, 1981: 16).

La creación de las intendencias sobre los límites de los obispados y la introducción del comercio libre se convierten así en las principales medidas de las Reformas Borbónicas para establecer un control central sobre el gobierno del Perú. La inspección realizada por José Gálvez en Nueva España -comenta Fisher- confirmó “que los intentos de mejorar su defensa, prosperidad y gobierno debían basarse en la reorganización territorial y en la creación de un nuevo sistema de administración” (Fisher, 1981: 17). Como se aprecia permanecía el carácter jerárquico y dependiente del foco de decisión metropolitano. Esta necesidad por centralizar el poder del Estado ha mantenido cierta constancia a lo largo de la historia colonial y bien entrada la era republicana. Ahora bien, estos impulsos no se dieron en forma simultánea a los procesos de autonomía que como el movimiento de Túpac Amaru o Juan Santos Atahualpa hallarían un renovado esfuerzo por introducir un gobierno local:

“La respuesta de Carlos III al desafío de autoridad que representaron las rebeliones que pusieron en peligro las reformas fiscales y de comercio ya establecidas fue la emisión de las Reales Ordenanzas de Intendencia (1784), identificadas por los procuradores indios de Chorrillos en sus alegatos como “Código de Intendencia”” (Dueñas, 2016: 143).

Las intendencias forjaron así la unidad de la administración colonial que centralizaba la gestión del Estado colonial en función a ciertos espacios. Sus límites servirían de base a los posteriores Departamentos que hallarían un cuerpo normativo posterior a la Independencia. Con la creación del Virreinato del Río de la Plata se produce la separación entre el Bajo y el Alto Perú y con ella a una nueva subdivisión político-administrativa.

Como sostiene Gonzales, “[L]a continuidad de los poblamientos y de las actividades productivas y comerciales, desde la colonia, ha constituido la base para la definición de las regiones y las provincias” (Gonzales, 2021: 356). A partir de estas configuraciones sociales y económicas se conformaron los límites o jurisdicciones donde la ley aplicada emanaba desde estas unidades de gobierno territorial. La descentralización del Estado no coincide, como se puede apreciar, con una regionalización económica (Gonzales Olarte, Economía regional). A ello habría que aclarar que no se trata de una regionalización económica sino multi-nodal o multicéntrico. Es decir, los efectos de los flujos metropolitanos la recomponen haciéndola más sensible y dependiente de la economía global. Por esta razón, las ciudades como refieren Borja y Castells se tornan en centros direccionales para la gestión local.

3.3.) La consolidación de la República y la adopción del modelo de Estado unitario y descentralizado

Iniciada la República se planteó la necesidad de adoptar un modelo o forma de Estado que permitiera establecer las nuevas bases jurisdiccionales y organizativas de los territorios que

conformaron el Virreinato del Perú³⁰. Dicho modelo debía responder a las características históricas, geográficas, sociales y culturales de los territorios heredados de la era prehispánica y colonial a fin de integrarlos a la unidad nacional. Por ello el tipo jurídico de Estado unitario fue concebido como el más apropiado para los constituyentes de 1823. Pero ¿por qué dicho tipo jurídico o modelo fue el que finalmente se impuso en dicho debate? Es necesario presentar esta discusión que servirá de antesala a la discusión posterior que seguirá el modelo napoleónico en la configuración de las nuevas corporaciones de administración territorial.

3.3.1.) El modelo de Estado unitario y su prevalencia sobre el federal

La Constitución de 1823 estableció la estructura unitaria y descentralizada de gobierno y la consolidación de una autoridad central. El territorio se organizó de esta manera siguiendo el patrón institucional establecido durante la colonia y adoptando las antiguas demarcaciones administrativas de intendencias y cabildos. Por su parte, la Constitución de 1979 dispuso que el Estado peruano se organizaba a través de regiones. Como advierte Caravedo: “La Constitución no asocia necesariamente la descentralización del Gobierno con una inevitable descentralización económico productiva” (Caravedo, 1992: 28).

El Estado central dirigía así la política general de gobierno a través de sus ministerios cuya sede central residía en la capital Lima. En ese entonces la fuente legal de asignación de competencias ha versado en la ley del gobierno nacional, pero, no obstante, esta no se ha correspondido con los requerimientos de la localidad sino como un presupuesto normativo

³⁰ El Estado peruano mantiene su forma republicana de gobierno desde el 28 de julio de 1821 hasta la actualidad (periodo relativamente corto si se compara con los casi tres siglos de régimen colonial).

previamente designado. El problema del territorio radica en que la categoría de Estado ha sido concebida en términos de jerarquía y coordinación vertical sin contemplar la designación de la unidad rectora de dicho proceso. El Estado peruano se organizaba así a partir de su gran extensión territorial organizada primeramente en el espacio ocupado por los obispados, luego las intendencias (cuya base organizativa daría lugar más adelante a los departamentos) cuyos lineamientos fueron asignados en forma arbitraria o de modo artificial lo que, a la postre, pasarían a conformar las regiones. Esta demarcación seguía el modelo francés de estructuración del territorio, pero la principal crítica que se le formula es su consideración político-administrativa en lugar de establecer una colaboración cercana entre habitantes y autoridades.

Si bien la departamentalización fue instaurada en respuesta a la dependencia política y económica de la intendencia, su existencia dependía del grado de compromiso de los habitantes. Este fue el caso, por ejemplo, de la cruzada emprendida por los dirigentes locales Toribio Casanova, Villanueva y Egúsquiza que consiguieron la independencia de Cajamarca que en su tiempo dependía de la intendencia de Trujillo. Será con la Constitución de 1823 en que cambian los criterios y la legislación para la demarcación territorial. Se adaptan así las juntas departamentales (vigentes en Europa) que otorgan atribuciones más o menos amplias a los organismos legales y regionales (Gonzales, 2021: 356).

Como sostiene Gonzales, “[L]a continuidad de los poblamientos y de las actividades productivas y comerciales, desde la colonia, ha constituido la base para la definición de las regiones y las provincias” (Gonzales, 2021: 356). A partir de estas configuraciones sociales y económicas se conformaron los límites o jurisdicciones donde la ley aplicada emanaba desde

estas unidades de gobierno territorial. A medida que se incorporaron nuevas instancias de gobierno que desembocaron en procesos de departamentalización tiene lugar una organización que depende de las autoridades por miembros de la élite regional.

El carácter liberal de la Constitución de 1823 parte de la inauguración de las Cortes de Cádiz que confieren a los Estados como republicanos. “Las intendencias coloniales se convertirían en las juntas departamentales con miembros elegidos de la misma manera que los diputados y serían un órgano consultivo de los prefectos” (Sobrevilla, 2019: 98). Las prefecturas desempeñaron el rol de mediadoras entre el gobierno central y las provincias como una forma de administración de las localidades. Aún no se concebía una regulación que incorpore a los habitantes para gestionar su ciudad. A través del otorgamiento de una serie de competencias a los Departamentos, la Constitución de 1823 deja en claro la puesta en marcha de una descentralización administrativa (Morales, 1997: 339).

Ahora bien, la descentralización del Estado tal como fue expuesta y regulada en las constituciones subsiguientes no coincide con una regionalización económica (Gonzales Olarte, Economía regional). A ello habría que aclarar que no se trata de una regionalización económica sino multi-nodal o informacional. Es decir, los efectos de los flujos metropolitanos recomponen el territorio haciéndolo más sensible y dependiente de la economía global. Por esta razón, las ciudades como refieren Borja y Castells se tornan en centros direccionales para la gestión local.

El modelo de Estado unitario se justificaba en lugar del federal por ofrecer mayores ventajas que el segundo debido a los posibles conflictos entre facciones y la inseguridad que podría

socavar el orden público a partir de un modelo federal³¹. Para la asamblea constituyente de 1828 existían dos posiciones en torno al modelo unitario: uno que sostuvo un centralismo unitario y otro un descentralismo de base unitaria. Entre los exponentes de la primera posición cabe mencionar a Manuel Lorenzo de Vidaurre (citado por Morales, 1997) para quien primaba las siguientes razones:

a.) La seguridad al afirmar: “Si hoy se divide el estado, el gobierno no tiene aquella cantidad, que es indispensable para atender a la seguridad y bien público. No somos ni seguros ni felices. Ninguno de nuestros departamentos es tan fuerte, que pueda sostener un repentino ataque por sí solo, y sin el auxilio de los demás”.

b.) Sobre las razones económicas sostuvo: “Separados los departamentos podrían más que lo que hoy pueden unidos. Es una quimera, es un falso alago. Sobre la cantidad que habría de corresponder a cada uno, habría disputas que es muy de temer, concluyesen en guerras”.

c.) Por razones políticas: “(...) nuestro mismo ser depende de la unión de los departamentos. Sin esta unión el pueblo de cada uno de ellos sera envuelto en terribles calamidades, discordias, facciones, turbulencias, sangre ... Horrorizemos toda division, todo proyecto que nos desuna. Sin sistema federal podemos gozar de la libertad, de la igualdad de la soberanía”.

Atendiendo a estas razones Vidaurre se decide por el “sistema popular representativo, unitario, consolidado”. Asimismo, el artículo 72º de la Constitución de 1828 estableció que

³¹ De ahí la discusión entre unitarios y federalistas contando entre los primeros a Bernardo de Monteagudo y entre los segundos a Faustino Sánchez Carrión.

“La nación peruana adopta para su gobierno la forma popular representativa consolidada en la unidad”” (Morales, 1997: 339). Ahora bien, la segunda posición que defiende el descentralismo unitario es la que va a primar en el debate constituyente de 1828. Como asevera la Comisión:

“Sancionada por el Congreso la forma de gobierno popular representativo consolidado en la unidad; y teniendo presente que al darse esta base, fue el espíritu del Congreso que la consolidación se modificara, aproximándose en lo posible al federalismo se ha procurado adoptar un sistema medio, o si se quiere una federación moderada en que precan concialarse las ventajas, de aquellas formas, sin los inconvenientes que estos sistemas tomados rigurosamente, presentan en nuestra actual posición política”³².

Ahora bien, cabe reconocer que el Estado peruano no nació “unitario descentralizado” sino que fue “unitario y descentralizado” porque “se trata de un Estado en el que la descentralización –sin llegar al grado del Estado Federal– alcanza una manifestación político-normativa que acepta la convivencia de subsistemas normativos en los distintos niveles de Gobierno (nacional, regional y local)” (Informe defensorial: 23).

Si bien la discusión teórica primigenia en torno a la forma política que adoptaría el Estado peruano se dio entre unitaristas y federalistas, el proyecto para establecer una Confederación Perú-Boliviana no daría los resultados esperados y más bien desencadenaría el conflicto entre Gamarra y Santa Cruz. La falta de una delimitación precisa de sus fronteras y la guerra con

³² Proyecto de Constitución política presentado al Congreso General por la Comisión respectiva el día 27 de octubre de 1827 y mandada imprimir de orden del mismo Congreso. Lima, Imprenta de la instrucción primaria, por S. Hurley, 1827, p. 3.

España y el inminente conflicto con la Gran Colombia impidieron a los legisladores plantear el tema del federalismo como el tipo de Estado que debía adoptarse. Como comenta Basadre: “Los ideólogos y teorizantes, reunidos en el Parlamento de Lima, que hubieran podido implantar el federalismo, no se atrevieron a hacerlo, en 1823 porque estaba pendiente la guerra con España, y en 1828, porque era inminente la guerra con Colombia” (Basadre, 1978: 205 citado por Morales, 1997).

El modelo de Estado unitario descentralizado fue, por consiguiente, el que finalmente se adoptó dotando a los territorios heredados del virreinato y el Tahuantinsuyo una nueva base organizativa³³. Los primeros asentamientos humanos carecieron de una demarcación clara y definida de sus límites jurisdiccionales los cuales se harían posible posteriormente a partir de las primeras culturas que se formaron en el continente americano. En ese sentido se han mantenido aquellas afirmaciones que el Perú siempre ha padecido un “gobierno centralista” desde los tiempos prehispánicos pasando ininterrumpidamente por los siglos de la colonia hasta entrada la era republicana (Delgado, 1998: 232).

El territorio nacional se organizó de esta manera siguiendo el patrón institucional establecido durante la colonia y adoptando las antiguas demarcaciones administrativas de los cabildos y las parroquias. Si bien el modelo de Estado unitario y descentralizado será reconocido en el artículo 39º de la carta de 1979, ya se iniciaba una primera fijación de lo que sería la

³³ Referirse al espacio andino no excluye el territorio comprendido por la amazonía solo que esta por su relevancia política e histórica es de fecha posterior. No obstante, la amazonía comprende un espacio de imprescindible relevancia para la gestión sostenible de los territorios. La Amazonía durante la colonia, como se aprecia en el mapa 1, era considerada territorio misional, sin poblar. Con la llegada de los primeros colonos atraídos por el boom del caucho se generaron las condiciones para una progresiva urbanización que tuvo como fuerza de atracción la explotación de este recurso natural. Junto a la industria maderera, el caucho y sus derivados motivaron la creación de un mercado internacional convirtiendo a la ciudad de Iquitos como el eje comercializador de dicho recurso.

ordenación del territorio luego de las guerras de independencia. Pero esta consideración normativa lo sitúa como un sub-elemento del Estado en tanto mantiene su estructura centralizada. La fuente legal de asignación de competencias ha versado en la ley del gobierno nacional, pero, no obstante, esta no se ha correspondido con los requerimientos de la localidad sino como un presupuesto normativo previamente designado. El problema del territorio radica en que la categoría de Estado ha sido concebida en términos de jerarquía y coordinación sin contemplar el organismo que asuma la rectoría de dicho proceso. El territorio se organizaba así a partir de grandes regiones que pasarían a conformar los departamentos.

3.3.2.) El sistema de administración territorial revolucionario-napoleónico y la creación de los departamentos

En la sección que sigue a continuación se estudiará la creación de los departamentos y su influencia en la consolidación de la estructura de gobierno descentralizada que caracteriza al país. Se distinguirá el departamentalismo del municipalismo y a qué eje de gobierno territorial responde esta estructura. A partir de una revisión de los municipios provinciales, distritales y de centros poblados se analizará el eje que estructura el territorio para finalmente tener los elementos que llevarán a establecer la ordenación del territorio como nuevo eje de gobierno en el contexto actual de la regionalización.

3.3.2.1.) La gestación de los departamentos como primer impulso descentralizador

La creación de departamentos fue impulsada en respuesta a la dependencia política y económica de la intendencia³⁴. Como comenta Sobrevilla (2019), los departamentos tuvieron de ese modo la misma base administrativa y territorial que tuvieron las intendencias (Fisher, 1981). “Las intendencias coloniales se convertirían en las juntas departamentales con miembros elegidos de la misma manera que los diputados y serían un órgano consultivo de los prefectos” (Sobrevilla, 2019: 98). Las prefecturas desempeñaron el rol de mediadoras entre el gobierno central y las provincias como una forma de administración de las localidades. Aún no se concebía una regulación que incorpore a los habitantes para gestionar su ciudad. “Las intendencias coloniales se convertirían en las juntas departamentales con miembros elegidos de la misma manera que los diputados y serían un órgano consultivo de los prefectos” (Sobrevilla, 2019: 98). Las prefecturas desempeñaron el rol de mediadoras entre el gobierno central y las provincias como una forma de administración de las localidades. Aún no se concebía una regulación que incorpore a los habitantes para gestionar su ciudad.

Será con la Constitución de 1823 en que cambian los criterios y la legislación para la demarcación territorial. Se adaptan así las juntas departamentales (vigentes en Europa) que otorgaban atribuciones más o menos amplias a los organismos legales y regionales (Gonzales, 2021: 356). Si bien el departamento como circunscripción y entidad estatal fue una creación de la Revolución Francesa en actuación del principio de igualdad (Zas Friz, 1999), su concepción se llevó a cabo a través de impulsos regionales como el producido en la costa norte. De acuerdo con Vandelli (citado por Zas Friz, 1999a): “la organización en

³⁴ Este fue el caso, por ejemplo, de la cruzada emprendida por los dirigentes locales Toribio Casanova, Villanueva y Egúsquiza que consiguieron la independencia de Cajamarca que en su tiempo dependía de la intendencia de Trujillo (Ossio, 2006).

departamentos fue concebida en la Constitución del 1789 con el propósito de consolidar las metas logradas en el plano de la igualdad. Había que salvaguardar las conquistas alcanzadas del posible resurgimiento del “esprit de province” y de la reivindicación de antiguos privilegios” (Zas Friz, 1999a: 372). Los particularismos y el desorden social a nivel local hicieron necesario un riguroso sistema de administración territorial que permita satisfacer las exigencias relacionadas con la representatividad y con la eficacia de la acción administrativa.

3.3.2.2.) Los departamentos y la influencia del sistema de administración territorial napoleónico

En consecuencia y según el decreto del 22 de diciembre de 1789, “los departamentos eran “las circunscripciones para la elección de representantes a la Asamblea Nacional” y “las unidades básicas para el ejercicio de la acción administrativa”, satisfaciendo así “exigencias relacionadas con la representatividad y con la eficacia de la acción administrativa” (Vandelli 1992: 45-47)” (Zas Friz, 1999: 372). A la cabeza del departamento se hallaba el Prefecto que constituyó la figura más importante de la centralización napoleónica porque “como representante del gobierno tuvo amplios y definidos poderes, era "el órgano encargado de la administración" en el departamento -según el artículo 3º de la Ley del 28 de pluvioso del año VIII -Y tenía una relación de confianza inmediata y directa con el Ejecutivo” (Zas Friz, 1999: 373). El Prefecto se constituye entonces en el representante del poder central con amplia injerencia y competencia en los asuntos de Estado. Pero los departamentos se realizaron considerando en el Perú las antiguas circunscripciones territoriales heredadas de las intendencias coloniales, pero no como un enlace regional sino básicamente por un medio arbitrario.

Para autores como Zas Friz, la ausencia de un nivel intermedio de gobierno provocó la creciente centralización y la falta de una coordinación con las entidades territoriales. No obstante, ello, el problema de la gestión no radicaría tanto en motivar la creación de nuevas unidades o dependencias subnacionales sino, por el contrario, una mayor atención a la constitución de espacios locales donde existen dinámicas territoriales que difieren según el grado y el contexto en que se realizan. Por lo tanto, los casos de ineficiente gestión del gasto público a nivel local se derivan de una falta de comprensión de las dinámicas urbanas y la producción social del territorio.

La conformación de los departamentos siguió el modelo de administración territorial revolucionario-napoleónico. Seguidamente, la puesta en marcha del régimen de municipalidades y las circunscripciones territoriales que constituyen las comunidades campesinas y nativas. Hasta llegar a la actual composición del ordenamiento territorial que se inicia con la transición democrática que dará lugar a la Ley de Bases de la Descentralización. Por ello, hay que cambiar el criterio político de la demarcación territorial de los departamentos y regiones (como sostiene Mariátegui) por uno económico y técnico que vaya de acuerdo con el potencial y riqueza de orden geográfico que caracteriza y define a una circunscripción.

3.3.2.3.) La Constitución de 1928 y la creación de las Juntas Departamentales

Como parte de la nueva estructura de gobierno, se plantearon un conjunto de iniciativas descentralizadoras que tuvieron por propósito consolidar la presencia del Estado unitario en

todo el territorio nacional. La Constitución de 1928 crea, de este modo, a las juntas departamentales (cuya base organizativa dará lugar a los futuros departamentos) pero siempre desde una óptica estado-céntrica. Las juntas constituirán la unidad básica de gobierno descentralizado que, a la postre, formará la primera iniciativa de corte federativo al dotar de una relativa autonomía a las instancias subnacionales. Como menciona Morales:

“Sobre las Juntas Departamentales Lizardo Alzamora Silva señalará que constituyen un mérito de esta Constitución ya que se da cierta autonomía regional. Podemos notar que los autores del proyecto, parten de una base unitaria, pero tratan de buscar fórmulas descentralistas que ellos llaman federalistas” (Morales, 1997: 340).

Como se aprecia, los departamentos comprenden jurisdicciones más amplias que el puro ámbito municipal y cuentan con mayores facultades ejecutivas que le permiten un mayor grado de autonomía que el gobierno nacional. Su dominio se manifiesta sobre un área mayor que las circunscripciones provinciales donde la ordenación se realiza en función de un principio administrativo en lugar de integrar a la región como un hecho institucional. Nuevamente, la departamentalización crea regiones administrativas donde no las hay puesto que no se justifican de acuerdo con los criterios sociopolíticos, históricos y geográficos que influyen en su creación. Por ello cabe cuestionarse cómo se ejerce la centralización de un poder local difuso y carente de una adecuada gestión y control. ¿Cómo determinar entonces las competencias del ámbito local ante bienes jurídicos difusos como son la cultura y el medio ambiente? Como unidad política mayor, el departamento configuró un orden regional que concentró funciones político-administrativas en el ámbito de su jurisdicción.

Como se aprecia, los departamentos comprenden jurisdicciones más amplias y con facultades ejecutivas. Su dominio cubre un área geográfica mayor que las circunscripciones provinciales pero la ordenación se realiza en función de un principio administrativo en lugar de integrar a la región como un hecho institucional. Como unidad política mayor, el departamento configuró un orden regional que concentró funciones político-administrativas en el ámbito de su jurisdicción. Así, hacia 1830 los primeros representantes del Poder Ejecutivo “que se reconocen en la república (tanto en el Reglamento como en el Estatuto Provisionales de 1821) fueron el presidente del Departamento, el Gobernador en el partido (o provincia) y el teniente-gobernador en el pueblo” (Zas Friz: 37).

3.3.3.) Las regiones y el nuevo impulso hacia la descentralización

A partir de la Revolución Industrial y con los nuevos medios de transporte como el automóvil las calles empezaron a recibir nuevos flujos y con ellos la proliferación de nuevos centros o nodos urbanos. Estos nodos -como los hace llamar Castells (1995)- concentran una diversidad de funciones económicas y financieras que llevan a una nueva subdivisión del territorio cuya cobertura exige un nuevo enfoque que los vincule a las necesidades ciudadanas. Las regiones se crean entonces a partir de la misma base departamental que les dieron origen. La municipalidad provincial y distrital comprende la unidad básica de la organización descentralizada del Estado peruano. Según la Ley Orgánica de Municipalidades, la competencia en materia de OT es responsabilidad de los gobiernos locales los cuales deben planificar integralmente el desarrollo local (artículo 73º Ley Orgánica de Municipalidades). Los gobiernos regionales abarcan un nivel de gobierno que abarca un territorio mayor sobre la cual se gestan las características geoeconómicas y como instancia impulsora de la

competitividad territorial. La pregunta que cabe plantearse es cuál es el nivel de gobierno más idóneo para atender a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad. Se trata de un nivel como una jerarquía cuando en realidad el poder no es distributivo sino constitutivo.

Si bien no ha sido consistente ni profunda aun así es posible afirmar que en lo sucesivo hubo una cierta continuidad en el patrón de organización del territorio peruano y quienes lo impulsaron. Los grupos que habitaron el territorio andino mantuvieron un patrón de asentamiento de acuerdo con sus formas de organización social, hecho que ha sido materia de estudios etnológicos como los de John Murra (2007), R.T. Zuidema (1995), John Rowe (2003), Luis Lumbreras (2004) y José Canziani (2012). Si bien este patrón se conservó hasta la gesta colonizadora, las instituciones virreinales reorganizaron el dominio sobre el territorio andino y con ella la introducción de nuevos procesos de gestión que tuvieron su punto de partida en las reducciones indígenas y la conformación de las audiencias virreinales en territorio andino (como las de Cocharcas y la de Quito). A ello se añade la figura del teniente gobernador que es la autoridad local.

“Del cúmulo de normas que desarrollan y definen las competencias que el municipio debe ejercer para ordenar el territorio, los determinantes del Artículo 10 de la Ley 388 de 1997 no asignan competencias, pero sí remiten a un conjunto de funciones sobre materias específicas haciendo de ellos una expresión del Estado de derecho que impone límites a la autonomía de las entidades territoriales, en el marco de la república unitaria descentralizada administrativamente” (Vásquez, 2019: 151). En Perú, el Ministerio de Ambiente no asigna los usos, sino que delega esta función a los organismos descentralizados. Ahora bien, ¿sobre qué supuesto político y social descansa la autoridad sectorial frente a las autonomías locales? El

artículo de la Ley Orgánica del MINAM, establece que la zonificación es competencia compartida entre el sector y el municipio, hecho que contrasta con la legislación colombiana.

3.4.) De la experiencia de los CTARs al nuevo régimen de centralización política

El 17 de abril de 1992 el Poder Ejecutivo constituido de facto como “Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional” dispuso mediante el Decreto Ley No. 25432 la disolución de las Asambleas y Consejos Regionales y la constitución de Consejos Transitorios de Administración Regional (CTARs), integrados por siete miembros designados por Resolución Suprema por el Presidente de la República y dependiendo funcionalmente de la Presidencia del Consejo de Ministros (Ochoa Cardich, 1995: 92). Se emprende de esta manera una nueva etapa en el proceso de regionalización, etapa que llevará a la desactivación de los departamentos y la introducción de los nuevos consejos de administración regional.

Al implementarse desde el gobierno central, las CTARs no darían cabida a una mayor discrecionalidad para la autonomía regional. Incluso queda indefinida la unidad rectora del OT en tanto que el MINAM reduce su competencia solo a lo ambiental. Bien hace notar Ochoa Cardich (1995) al citar la Decimotercera Disposición Final y Transitoria:

“Mientras no se constituyan las Regiones y hasta que se elija a sus presidentes de acuerdo con esta Constitución, el Poder Ejecutivo determina la jurisdicción de los Consejos Transitorios de Administración Regional actualmente en funciones, según el área de cada uno de los departamentos establecidos en el país”.

Con esta disposición el Estado central condiciona la jurisdicción de las CTARs a la creación de las regiones. Ello queda abierto a la discusión en tanto que las regiones requieren de una base institucional y un reconocimiento jurídico de su existencia como escala intermedia para la conducción de la política pública territorial. En otros términos, sin territorios no es posible constituir regiones “pues el haber emitido una norma que asigna a los departamentos una gestión regional (Gobierno Regional), no es suficiente para sostener que hemos iniciado un proceso de regionalización” (CEPLAN, 2023: 116).

La experiencia de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTARs) comprende entonces una asignación centralizada de competencias que se configura en detrimento de la autonomía de las escalas subnacionales. Es así como la LBD estableció cómo debería darse la transferencia de recursos y poderes de decisión a dichas entidades. Según el artículo 3º:

“La descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población”.

Esta norma no obstante ignora cómo deben estar organizadas las competencias y en todo caso cuál es la ruta de acción que deben asumir los órganos de gobierno. El artículo 4º establece los principios que deben guiar el proceso de descentralización entre los que figura el ordenamiento territorial ambiental y el rol de la subsidiariedad y la gradualidad que debe tener el mismo.

De acuerdo con Molina, las regiones en el gobierno de Ollanta Humala pasan a convertirse en agencias ejecutoras de decisiones nacionales (a raíz del conflicto social de Conga en Cajamarca). Este es un concepto de organización del Estado que no es transparente porque en la Constitución no figura el Estado desconcentrado sino descentralizado. “En la concepción del gobierno de Humala sobre la estructura del Estado hay dos hitos que demuestran claramente cuál era la mirada [a la descentralización]. 1.) La creación del MIDIS que re-centraliza en un modelo desconcentrado todos los programas sociales en un solo ministerio. Todos los esfuerzos que se habían hecho con el antiguo MIMDES de municipalizar algunos programas sociales se revierten con excepción de complementación alimentaria pero también con un fuerte control del MIDIS. 2.) La creación de SUNAFIL que re-centraliza las funciones de fiscalización laboral que ya se le habían transferidos en el segundo gobierno de García a los gobiernos regionales” (Conferencia sobre los retos y alcances de los gobiernos regionales y locales, 2023). Sin modelo de reforma, la OT puede convertirse en la base del diseño y ejecución de las políticas públicas desde una perspectiva descentralizada (y no desconcentrada).

3.4.1.) De la Ley 27680 a la Ley de Bases de Descentralización (Ley 27783)

En el año 2002 se aprobó una reforma constitucional que modificó íntegramente el capítulo sobre descentralización con la finalidad de reiniciar el proceso que hasta entonces se mantuvo dirigido por el Ministerio de la Presidencia y las CTARs. Para ello la Ley 27680 estipula que la descentralización se define como “una forma de organización democrática y una política permanente y obligatoria del Estado, cuyo objetivo es el desarrollo integral del país y la mejora de los servicios a la ciudadanía” (Azpur, 2012: 12). De esta manera se reconocieron

tres niveles de gobierno: el nacional que comprende todo el territorio de la República, el regional, con jurisdicción sobre los actuales departamentos (de ahí que se denominan regiones sobre base departamental), y el local, con jurisdicción propia sobre las provincias y distritos, y constituidos por las municipalidades.

Por primera vez los gobiernos regionales empezaron a contar con plena autonomía para decidir sobre los asuntos de su competencia (Landa Arroyo). Si bien las CTAR mermaron la capacidad de los departamentos para regir autónomamente en sus propias jurisdicciones el nuevo desafío propuesto consistió en atribuir a las nuevas regiones constituidas mayores potestades de autogobierno con la finalidad de mejorar el gasto público y atender las necesidades locales de manera subsidiaria. Este reconocimiento implicó ciertamente un desafío al generar expectativas de mayor eficiencia en la administración de sus jurisdicciones. Sin embargo, ello no calzó con las expectativas locales que rápidamente desconfiaron de la capacidad de gasto y de gestión de las instancias de gobierno subnacional sobre el presupuesto público (ver cifras sobre las dificultades de gasto e inversión por las cuales atraviesan las regiones). Por ello figuras como el SNIP denotan esta desconfianza de parte del Estado central sobre la gestión de las entidades subnacionales recién conformadas.

Así, los sectores tienen competencia para regular y dirigir las políticas de gobierno a nivel nacional pero esta facultad puede interferir con la autonomía de las regiones para decidir sobre el proceso de planificación territorial en el ámbito de su circunscripción. Como señalan Ruiz Molleda y Meza Suarez, actualmente el Ministerio de Energía y Minas adopta decisiones sobre el territorio de los gobiernos regionales, sin que estos últimos tengan la menor intervención (Ruiz Molleda y Meza Suarez, 2019). Para ello, sugieren que “los gobiernos

regionales deberían recurrir a una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 22º de la Ley N° 30230, que establece que el ordenamiento territorial que realizan los gobiernos regionales no es de cumplimiento obligatorio”. Estas disposiciones ponen en controversia la injerencia de aquellos intereses supralocales que todo ámbito o territorio debe contemplar lo que pone en entredicho la capacidad de los órganos de gobierno local para gestionar los recursos del ámbito de su jurisdicción. La pregunta que cabe formular es qué instancia de gobierno debe asumir la rectoría, según sus atribuciones constitucionales, con la finalidad de evitar la controversia entre las escalas o niveles de gobierno nacional y subnacional. Como se vislumbra, dicha controversia exige redireccionar las políticas de Estado desde lo local a lo nacional y global.

Con la promulgación de la Ley de Bases de la Descentralización se dio entonces un nuevo impulso al proceso al fijar los lineamientos en la reasignación de competencias a los gobiernos subnacionales. Como instrumento rector, la LBD conlleva el espíritu democrático a través de la autonomía en el diseño de las políticas de Estado a nivel local. Asimismo, la LBD motivó el establecimiento de las competencias y funciones de los gobiernos subnacionales desde una perspectiva reformadora. La experiencia de las macroregiones en la gestión del gobierno aprista fue un estímulo para impulsar un nuevo paquete de reformas que tenían la intención de formar ocho regiones administrativas.

Las regiones comprenden así una escala de gobierno que abarca un espacio mayor pero que no llega a establecerse según límites geográficos precisos. Si bien estas se constituyen sobre la base de unidades territoriales geoeconómicas, con distintos niveles de desarrollo y competitividad, y con diversidad de recursos naturales, sociales e institucionales, no se

especifica cómo se crean estas unidades y si realmente estas existen (Azpur). Como se aprecia, la competitividad regional requiere una mayor infraestructura y con ella la capacidad del Estado en fijar su presencia en los territorios mediante la promoción de la actividad productiva.

Los instrumentos normativos aún no cuentan con un esquema de intervención que les permita articular sus competencias en función al territorio y su regulación. El artículo 149º de la Constitución establece la autonomía jurisdiccional de las comunidades campesinas y nativas, pero esta no se condice con las potencialidades económicas que rigen en la región donde se ubican. Es necesario establecer las prioridades en el uso de los suelos y ello requiere un ámbito político para la toma de decisiones. El problema que surge es la asignación de dichos usos y la legitimidad del proceso para la planificación del espacio de las comunidades campesinas y nativas a partir de la prevalencia del bien jurídico contemplado sectorialmente y que contrasta con el ámbito de las demandas locales.

3.4.2.) La Ley de Gobiernos Regionales (Ley 27867)

La dotación de la Ley de Gobiernos Regionales constituye un gran avance en la ruta de forjar gobiernos autónomos que no dependan ni repliquen las atribuciones y competencias del gobierno central sino más bien establecer una política intermedia que le permita al Estado en su conjunto armonizar los grandes lineamientos de política pública a nivel nacional. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales se promulgó a fines del año 2002 y con ella se introducen la finalidad y misión de los gobiernos regionales, así como los principios rectores para su gestión (Azpur, 2012). En ella se precisa que “la gestión de los gobiernos regionales debe

regirse por planes concertados de desarrollo regional para el mediano y largo plazo, planes anuales y por el presupuesto participativo regional” (Azpur, 2012: 15).

El gobierno regional se encuentra regulado por la Ley de Gobiernos Regionales. El problema principal radica en la estructura de gobierno que rige al Estado peruano el cual se constituye por “sectores fuertemente establecidos, con una gran tradición e inercia institucional, de modo que las políticas de dimensión nacional son básicamente políticas sectoriales” (Santa Cruz, 2004: 81). Es precisamente por ello que se requiere desarrollar capacidades para formular políticas públicas de carácter territorial que se conjugue en una dimensión intermedia o meso política a fin de vertebrar el Estado en función de la ordenación del territorio.

De acuerdo con Zas Friz, citando a García Fernández, “ha sido la tradición napoleónica la que “ha convertido en usual que el poder central esté representado en el municipio, aunque sea el alcalde el que reúnan esa condición” ya que “el decreto de 14 de diciembre [de 1789] y de sus instrucciones anexas muestran no sólo la inexistencia de un representante gubernamental ad hoc, sino también la imposibilidad de atribuir este contenido al alcalde” (García Fernández 1983: 56)” (Zas Friz, 1999: 371). Ante este escenario complejo de (des)organización territorial se suma la figura del Alcalde que en la Francia napoleónica tuvo una limitada función propia (Zas Friz). Entonces, con la reforma napoleónica:

“[T]ampoco es ya el ente local el llamado a ejercitar las funciones estatales, sino un puro agente de la organización del Estado, el Alcalde, que resulta que, además, es colocado como jefe ejecutivo de la corporación municipal. La articulación entre Estado

y Municipio se realiza, pues, mediante la unión personal en un sólo agente de las dos representaciones (...), aunque parece obvio que prevalece en él la representación primera” (Zas Friz, 1999, citando a García de Enterría 1984: 119).

Como instancia de gobierno, el municipio no se ha apreciado en forma plenamente autónoma del poder central. Entre sus competencias, no obstante, ha estado presente la organización de la comunidad urbana mediante la provisión de servicios básicos, saneamiento público y la recaudación fiscal. De ahí que el gobierno local constituya el órgano de gobierno más cercano a las necesidades de la población.

Gráfico 1: Estructura de gobierno según el modelo Estado-céntrico



Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia, en el modelo Estado-céntrico el gobierno central se encuentra en una posición de jerarquía con respecto a los gobiernos regionales y los municipios provinciales, distritales y de centros poblados. Ello demuestra que el poder de dirección del Estado peruano parte de la instancia superior lo que a decir de Brenner comportan una escala geográfica de gobierno mayor que da cuenta de su competencia a nivel nacional. Cabe destacar que la relación entre cada una de estas escalas de gobierno no se sustenta en el principio de competencia sino en el de jerarquía. Ahora bien, la estructura de gobierno actual busca favorecer el principio de competencia por lo cual cabe cuestionarse si realmente la regionalización otorga mayores capacidades de autonomía a fin de conducir las políticas de gobierno en el ámbito de su circunscripción.

3.4.3.) La Ley Orgánica de Municipalidades y las nuevas funciones de la provincia y el distrito

La municipalidad provincial, distrital y de centro poblado comprende la unidad básica de la organización descentralizada del Estado peruano. Por ley del 2 de enero de 1857, y bajo la administración de Ramón Castilla, se crean los primeros distritos del Perú. Esta ley comprende al distrito como una unidad territorial al interior de la provincia. Según la Ley Orgánica de Municipalidades, el ordenamiento del territorio es responsabilidad de los gobiernos locales los cuales deben planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial (artículo 73º Ley Orgánica de Municipalidades). El catastro constituye entonces en un instrumento potencial que establece los linderos del OT a partir de la demografía y condiciones del suelo que comprende el predio. Los gobiernos regionales abarcan así un nivel de gobierno mayor sobre la cual se gestan las características geoeconómicas y como instancia impulsora de la competitividad territorial.

De ahí que “el esquema actual, tal como está concebido, dificulta la gestión integral del territorio, dado que la visión estrictamente local de los municipios no permite identificar los distintos intereses superiores que convergen en el suelo” (Vásquez, 2019: 263). Más aún si el propósito del derecho es la regulación y la integración de la sociedad la pregunta que cabe plantearse sería entonces cuál es el nivel de gobierno más idóneo para elaborar un plan de ordenamiento territorial (y de catastro urbano) en vista de la creciente densificación y fragmentación urbana por distritos. Ello debe contemplar, no obstante, a aquellas aglomeraciones en situación de mayor vulnerabilidad.

3.5.) Balance y perspectivas de la estructura de gobierno en el Perú

La formación del Estado peruano tiene lugar sobre los diversos territorios que integran el espacio andino. Un análisis de su configuración histórica no puede prescindir del estudio de aquellas sociedades que las precedieron y que incluso el día de hoy permanecen vigentes en todo el territorio nacional (Pease, 1980). Ahora bien, el Estado nacional surge como consecuencia de la declaración de la Independencia y su soberanía se irradia sobre todos los territorios que comprendía el Virreinato del Perú. Desde entonces la administración de gobierno se divide en tres instancias o escalas conformada por el gobierno central, las Juntas Departamentales y el Cabildo. El gobierno central empieza desde entonces a tener cobertura en todo el ámbito nacional a través de políticas comprendidas por sus 19 sectores o ministerios. Actualmente, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo constituye el principal instrumento legal que regula la organización del Estado central, sus representantes y sus respectivas competencias y funciones. Entre los agentes de gobierno cabe mencionar al

Presidente de la República, los vicepresidentes, los ministros de Estado y los demás funcionarios que asumen una posición primigenia en la jerarquía estatal.

El rol del Estatuto Regional propuesto por Luis Bustamante consistía en la diferenciación entre las diversas atribuciones de los órganos de gobierno regional de acuerdo con las peculiaridades ambientales, sociales, económicas y culturales de cada región. Como refiere el propio autor, este Estatuto específico para cada región “debería también precisar los mecanismos normativos, los recursos podría contar la organización gubernamental regional y el procedimiento para su modificación” (Bustamante, 1981: 282 citado por Zas Friz, 1998: 229-230). A lo que añade Zas Friz que al no contar con un Estatuto propio las regiones peruanas encontraron una limitada actuación como entes territoriales de gobierno intermedio.

Es preciso e imperativo determinar las competencias de cada nivel de gobierno. Competencia exclusiva del gobierno central es la planificación económica (del territorio). Según la Constitución de 1993, el territorio es reconocido como un elemento constitutivo de la nación y como tal objeto del interés público mayor que es asegurar la convivencia pacífica de todos sus ciudadanos. Para ello se establecen los límites soberanos que tienen un fundamento en el espacio político que ocupa la república. No obstante, su regulación se halla comprendida por un conjunto de dispositivos legales que regulan cada una de sus escalas o niveles de gobierno. Así, la Ley de Bases de la Descentralización (LBD) constituye la fuente donde se regula la organización y funciones de las instancias subnacionales. Ahora bien, no hay una ley orgánica que defina el carácter relacional del territorio como la forma en que se materializa la actividad estatal. El artículo 54º de la Constitución establece, de ese modo, que “[E]l

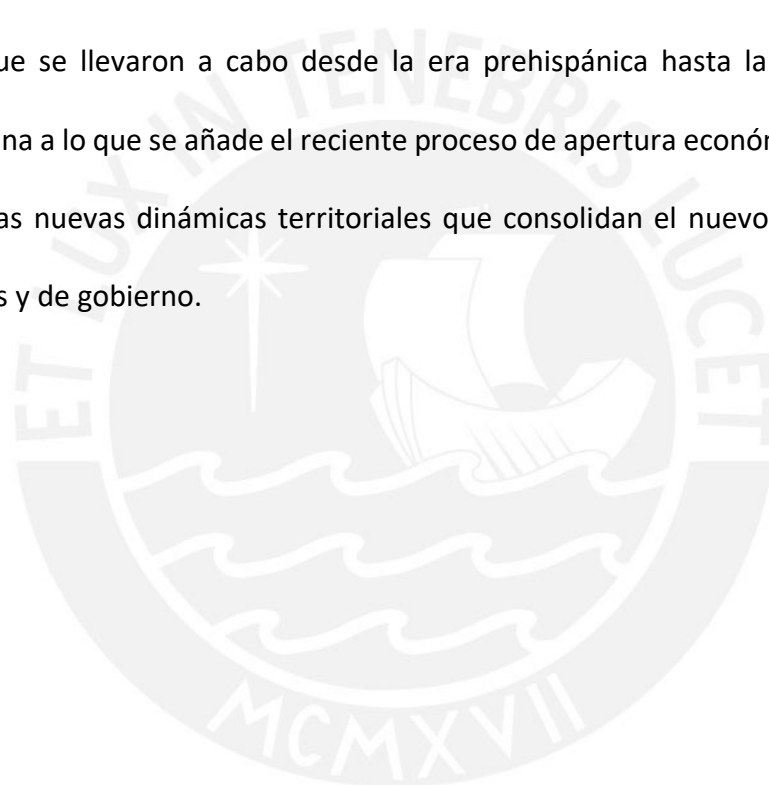
territorio del Estado es inalienable e inviolable. Comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre”. Por su parte el artículo 7º de la LBD señala que “[E]l territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias, distritos y centros poblados, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el Estado y gobierno a nivel nacional, regional y local, conforme a sus competencias y autonomía propias, preservando la unidad e integridad del Estado y la nación”.

Es necesario establecer el rango y la aplicación de la norma, así como su finalidad a fin de no interpretar erróneamente su contenido. De acuerdo con Mirva Aranda (2002) el reconocimiento legal de las comunidades campesinas le atribuye también un ámbito de autonomía jurisdiccional que da cuenta de su pluralismo jurídico³⁵. Como lo entiende Velásquez, citado por Zegarra (2023), la política pública cabe entenderla como “un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades con la participación eventual de particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática” (Velásquez, 2009: p. 156).

Las políticas públicas se clasifican en tres tipos y están organizadas bajo un criterio vertical y sectorizado. El instrumento normativo que estipula y detalla las características de cada clasificación es el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por el Decreto Supremo 029-2018-PCM, modificado por el Decreto Supremo 038-2018-PCM. Hace notar Zegarra que este tiene como objetivo “desarrollar la rectoría de las políticas nacionales en todo el territorio a fin de que sean implementadas por las entidades públicas de los tres

³⁵ Para Michael Walzer este principio no debe contradecir la justicia redistributiva por lo que el carácter económico de dicho contexto amerita un valor superior a la intangibilidad de los predios.

niveles de gobierno, en beneficio de la ciudadanía” (Zegarra, 2023: 135 citando a la Presidencia del Consejo de Ministros, 2008). En esa perspectiva el OT debe considerarse más como una herramienta de gestión que como una política pública de planificación territorial. Como advierte Zegarra, hasta la fecha no existe una ley de alcance nacional que regule la ordenación del territorio (Zegarra, 2023: p. 232). Ello se debe a la falta de claridad en las competencias asignadas a cada escala de gobierno al no contemplar su pluralidad y convergencia policéntrica. Este capítulo ha presentado los diversos ensayos de ordenamiento del territorio que se llevaron a cabo desde la era prehispánica hasta la formación de la República Peruana a lo que se añade el reciente proceso de apertura económica que empieza a dar forma a las nuevas dinámicas territoriales que consolidan el nuevo escenario de las políticas sociales y de gobierno.



CAPÍTULO 4

La ordenación del territorio como eje de articulación intersectorial y multiescalar

Las sucesivas etapas históricas que configuraron la actual estructura de gobierno a través de la cual opera y se organiza territorialmente el Estado peruano derivaron de un conjunto de disposiciones normativas que no llegaron a integrarse al tejido institucional. Así se tiene al gobierno central que ejerce jurisdicción y soberanía en todo el ámbito nacional, los gobiernos regionales que administran los territorios sobre los cuales se establecieron los departamentos y las municipalidades que gobiernan las provincias, los distritos y los centros poblados. Adicionalmente se incorporan las figuras del teniente gobernador y los prefectos que, como se ha podido apreciar, representan al Presidente de la República y sus ministros en el ámbito de su jurisdicción. Toda esta estructura gubernamental refleja la pluralidad de instancias o escalas sobre las cuales el Estado peruano ejerce sus funciones y a través de las cuales busca generar un impacto positivo de bienestar en la ciudadanía.

Con la reciente incorporación de la noción de ordenación del territorio en las políticas de gobierno se establece una nueva práctica de gestión que asigna competencias y funciones para los diversos niveles o escalas que integran al Estado peruano³⁶. De acuerdo con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales las regiones se reservan la competencia de ordenación del territorio, no obstante, dicha función se encuentra limitada por el artículo 22º de la Ley 30230 (denominado como el “paquetazo” normativo contra el medio ambiente y los derechos de los pueblos indígenas) que decretó que el ordenamiento territorial que realizan los gobiernos

³⁶ Establecer la competencia en materia de OT por parte de cada uno de estos niveles de gobierno constituye, pues, uno de los principales desafíos al momento de asignar la rectoría para la gestión del territorio.

regionales no es de cumplimiento obligatorio³⁷. Ello estaría reflejando en todo caso un conflicto por menoscabo de atribuciones constitucionales (Ruiz Molleda y Meza Suarez, 2019).

El capítulo que sigue a continuación comprende un análisis del modelo de ordenación del territorio y las posibilidades políticas y jurídicas para su adopción por parte del Estado peruano. Para ello, se discutirá el rol de los órganos de gobierno territorial y, de acuerdo con sus competencias y funciones, se examinará cuál de estos se encuentra legitimado para asumir la rectoría en materia de OT. Seguidamente, se explorarán los proyectos de regionalización haciendo un balance a través de los hitos fundamentales que han gestado el modelo vigente de ordenación territorial en el Perú contemporáneo. Como expresa Azpur, “[E]l proceso de descentralización en curso ofrece mejores condiciones para avanzar hacia el ordenamiento territorial entre los tres niveles de gobierno, las mancomunidades municipales y las juntas de coordinación interregional” (Azpur, 2012: 9). Tercero, y a fin de establecer las coordenadas legales para la regulación del territorio, se plantea una revisión de las normas pertinentes en la legislación peruana. Para ello, la primera parte aborda la regulación de la Constitución de 1993. Finalmente, se analiza su regulación en la LBD, la ley de Gobiernos Regionales y el actual régimen de municipalidades a nivel provincial, distrital y centros poblados.

4.1.) Antecedentes normativos de la OT y su organización institucional

³⁷ Según la legislación vigente, el principio de competencia debe prevalecer sobre el de jerarquía como en el caso de la comunidad de Huayabamba que confronta al gobierno central con el gobierno regional de San Martín.

El sistema político imperante da cuenta de una pluralidad de entidades de gobierno a la que se añade recientemente la noción de ordenamiento territorial. La creación de los instrumentos de zonificación y ordenamiento del territorio en la política pública se produjo en la década de 1990, enmarcada por dos grandes procesos en curso: por una parte, la implementación de las políticas de reforma y ajuste estructural como parte del paquete de medidas del Consenso de Washington y, por otra, la consolidación de un incipiente sistema nacional de gestión pública ambiental en medio de presiones internacionales generadas por la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992 (Glave, 2012: 131). Ciertamente, la necesidad de zonificar y ordenar el territorio entraba en contradicción y tensión con el modelo de políticas de ajuste y reforma estructural debido a que el modelo promovía la asignación óptima de recursos naturales de acuerdo con la lógica de mercado, y, por lo tanto, no se requería de ningún instrumento que regule dónde, qué y cómo producir. Al mismo tiempo, sin embargo, que se consolidaba el modelo de apertura y liberalización comercial también nacían y comenzaban a consolidarse una serie de instrumentos de gestión ambiental entre los que aparecía la zonificación económica y ecológica (ZEE) y el ordenamiento territorial (OT).

Con la promulgación del Decreto Supremo N° 045-2001-PCM en el año 1997 y a iniciativa de la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial se declara de interés nacional el ordenamiento territorial ambiental en todo el país, y se constituye la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental. A inicios del 2002 se planteó un nuevo consenso por la regionalización mediante la promulgación de la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley de Municipalidades y la Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial. Con la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, por primera vez se establece la Zonificación Ecológica y

Económica (ZEE) como parte del ordenamiento territorial teniendo como finalidad evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados.

Si bien el ordenamiento territorial se configura como un nuevo lineamiento para corregir los desequilibrios sociales y ambientales que actividades económicas como la minería generan en los espacios locales, este no será reconocido hasta más adelante en el 2005 con la creación del Ministerio del Ambiente y la promulgación de la Ley General del Ambiente. Ello no quiere indicar que anteriormente no se haya llevado a cabo un proceso de ordenamiento territorial, sino que como política de Estado esta empieza a ser formulada por las diversas organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil que buscan crear entornos sociales y ambientales más sostenibles. La ordenación del territorio constituye, pues, una política relativamente joven que plantea la necesidad de asignar usos al suelo con el fin de motivar un “ordenado” desarrollo territorial y ambiental. A partir de entonces la ZEE empieza a servir de marco de referencia para los planes sectoriales y regionales, así como para la promoción y orientación de la inversión privada.

Cuadro 1: Línea de tiempo de la normatividad sobre ordenamiento territorial y zonificación ecológica económica (adaptado de Glave, 2015)

Año	Norma
1997	Ley N° 26821 Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Por primera vez se establece que la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) es

	<p>parte del ordenamiento territorial y tiene como fin evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados.</p>
2001	<p>DS N° 045-2001-PCM</p> <p>Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial.</p> <p>Se declara de interés nacional el ordenamiento territorial ambiental en todo el país, y se constituye la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental.</p>
2003	<p>Ley N° 27867</p> <p>Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.</p> <p>Son funciones del Gobierno Regional: formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar, y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial.</p> <p>Ley N° 27972</p> <p>Ley Orgánica de Municipalidades.</p> <p>Es su función la planificación de manera integral del desarrollo local y del ordenamiento territorial a nivel provincial.</p> <p>D.S. N° 027-2003-VIVIENDA</p> <p>Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano.</p>
2004	<p>DS N° 087-2004-PCM</p> <p>Reglamento de ZEE</p>

	<p>Define la ZEE como un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado. Es instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales.</p> <p>Ley N° 28245</p> <p>Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA)</p> <p>Señala la necesidad del establecimiento de la política, criterios, metodologías y directrices para el Ordenamiento Territorial Ambiental.</p>
<p>2005</p>	<p>Ley N° 28611</p> <p>Ley General del Ambiente.</p> <p>El ordenamiento territorial ambiental es uno de los instrumentos de gestión ambiental. Es un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio. La planificación y el ordenamiento territorial tienen por finalidad complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible.</p> <p>Resolución Presidencial N° 135 -2005-CONAM/PCD</p> <p>Primer Plan Operativo BIANUAL para la Zonificación Ecológica y Económica (Agosto-2005-Julio-2007).</p> <p>Considera procesos de ZEE a formularse en el periodo 2005-2007 que serán</p>

	<p>ejecutados por las instituciones nacionales, regionales y locales, con el seguimiento del CONAM.</p> <p>Se aprueba la propuesta de Lineamientos de Política de Ordenamiento Territorial.</p>
2006	<p>DS N° 010-2006-CONAM/CD</p> <p>Directiva “Metodología para la ZEE”.</p> <p>Con la finalidad orientar los procesos de ZEE en los diferentes ámbitos territoriales; y establecer la metodología a seguir para la ZEE el cual incorpora criterios físicos, químicos, biológicos, sociales, económicos y culturales que permitirá contar con una herramienta flexible y accesible que servirá de base al diseño y formulación de políticas, planes, programas y proyectos orientados al desarrollo.</p>
2008	<p>DL N° 1013</p> <p>Creación del Ministerio del Ambiente.</p> <p>Entre sus funciones está 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.</p>
2009	<p>DS N° 012-2009-MINAM</p> <p>Política Nacional Ambiental.</p> <p>Menciona entre sus objetivos alcanzar el ordenamiento del uso y ocupación del territorio nacional, mediante la ZEE en un marco de seguridad jurídica y prevención de conflictos.</p>

--	--

Fuente: Glave (2015).

Actualmente, el diseño normativo que orienta y proporciona directrices para la gestión de la OT se encuentra en un impase debido a la falta de compromiso y de valoración por parte de los agentes políticos (Grupo Propuesta Ciudadana, 2024). La OT constituye, por consiguiente, un nuevo enfoque de desarrollo y un nuevo marco para el diseño, gestión y conducción de las políticas públicas y sociales en todo el ámbito del Estado nacional. De ahí su estrecha relación con la noción de desarrollo sostenible que busca promover el bienestar de la población con medidas (económicas, políticas o socioculturales) que no perjudiquen o pongan en riesgo el medio ambiente y el bienestar de los ciudadanos. Pero ¿qué concepto de *territorio* radica en semejante ordenación? Para ello se requiere una interpretación de su real significado y ello se sostiene en la noción de espacio geográfico. Ello invita a una reflexión sobre qué modelo de desarrollo deben aspirar los Estados en relación con los territorios dónde estos ejercen su autoridad y soberanía. La experiencia de la Ley 1454 (o LOOT) de Colombia refleja, de este modo, la intención para crear un instrumento normativo que reestructura y reorganiza las competencias de gobierno tomando al *territorio* como el eje de gobierno. Pero el territorio, como se viene sosteniendo, no se circunscribe a una unidad estatal, sino que incorpora a los diversos actores que intervienen en su gestión y producción. Así, se entiende el territorio de las comunidades camposinas y nativas, el territorio de los centros urbanos y el territorio como el espacio geográfico (o desde una vertiente ambiental) y de todos aquellos agentes que tiene un interés sobre el mismo.

La rectoría otorga un poder de dirección a la instancia *ad hoc* que actúa como eje de coordinación entre las políticas nacionales con aquellas emprendidas por las escalas locales de gobierno. Actualmente, la rectoría y el impulso de la ordenación del territorio en el Perú recae en el Ministerio del Medio Ambiente (MINAM), es decir, corresponde a la administración sectorial dispuesta por el Gobierno Central (Zegarra: 104). Como sostiene Zegarra la OT constituye una estrategia de articulación que invita a la actuación de otras entidades o instancias de gobierno (subnacional).

Así, la OT consiste en “una política pública que integra diferentes sectores y no como un sector o un área concreta de actividad pública” (Fernández y Vivanco citado por Zegarra, 2023: 105). Ahora bien, como establece el acápite 10 del artículo 7º de la Ley de Gobiernos Regionales, relacionado al principio de subsidiariedad: “el Gobierno Nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los Gobiernos Regionales y éstos, a su vez, no deben involucrarse en realizar acciones que pueden ser ejecutadas eficientemente por los gobiernos locales, evitando la duplicidad de funciones”.

De acuerdo con los Lineamientos Estratégicos y Disposiciones Complementarias para la Conducción del Proceso de Ordenamiento Territorial (Resolución Ministerial No. 098-2016-MINAM):

“El Ministerio del Ambiente conduce, promueve, orienta y evalúa el ordenamiento territorial elaborando la política, y estableciendo los lineamientos, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general que correspondan de acuerdo a la normativa vigente; para lo cual capacita, asiste y atiende las necesidades de

orientación técnica que surjan para su desarrollo; evaluando y garantizando, de esta manera, su adecuada ejecución". (MINAM, INSTRUMENTOS TÉCNICO-NORMATIVOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: 7).

Como se aprecia, el Ministerio del Ambiente es reconocido por la legislación como el órgano rector encargado de la ordenación del territorio. Entre los factores que comprenden el plan de ordenamiento cabe citar el uso eficiente del suelo para vivienda, los sistemas de movilidad y la creación y promoción de espacios públicos. Ello sólo podrá ser posible con una adecuada planificación urbana integrada a los planes de ordenamiento del territorio que establezcan los criterios y las pautas para la asignación de los usos del suelo y la zonificación ecológica y económica que deberá establecerse en el contexto regional. El diseño del plan metropolitano corresponde al municipio provincial, pero este carece de la rectoría para la ordenación territorial siendo esta competencia de la región.

Las escalas de gobierno reconocidas por la Constitución cuentan con un marco jurídico e institucional que definen sus competencias. La Constitución regula tres escalas de gobierno territorial: nacional, regional, y local (que incluye las municipalidades provinciales, distritales y de centros poblados). Así, el Art. 189º dispone:

“Artículo 189º. El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación. El

ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados”.

Sin embargo, la norma no especifica qué extensión o qué características sociodemográficas o políticas determina a una región ni qué entiende la norma por “territorio”. Ahora bien, el primer párrafo del Art. 190º aclara la forma de creación de una región pero no proporciona, a su vez, una definición unívoca de “región”:

“Artículo 190º. Las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles.”

Como puede observarse, el artículo aclara que las regiones son “unidades geoeconómicas sostenibles”. El espacio geográfico ha sido comprendido así desde dos distintas aproximaciones: una primera territorial, es decir, que ve al espacio regional como un conjunto de bloques definidos por las fronteras territoriales del Estado; una segunda que lo contempla en términos estructurales. Desde este punto de vista, las entidades geográficas de cualquier tipo sean estos nodos, distritos o regiones tiene efectos espaciales como resultado de su interacción o relación entre una y otra (Agnew, 1994). Ello invita a una reflexión sobre la escala regional y su atribución en la ordenación del territorio.

4.2.) Una perspectiva multiescalar: el territorio y el principio de jerarquía estatal

La regulación compromete pues a más de un sector. Este carácter de transversalidad lleva a comprender la OT como un proceso dinámico e inclusivo al incorporar la perspectiva de los agentes públicos con los propiamente locales. La jerarquía estatal no contempla entonces el carácter relacional del territorio como un hecho social consustancial a la actuación e interacción unísona entre agente estatales y civiles.

4.2.1.) El territorio y su concepción a partir de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867)

El territorio según la ley de gobiernos regionales comprende una jurisdicción administrativa, pero que no contempla su relación con las dinámicas socioculturales que se producen en el mismo. La legislación no proporciona debidamente una definición del territorio lo que daría pensar que no hay claridad sobre el mismo. Para resolver este vacío es necesario comprender qué entiende la legislación por territorio y región desde una perspectiva que puede denominarse como “multiescalar”. A decir de Brenner y Agnew, el espacio estatal empieza a escalar a nuevos espacios que ya no es propiamente el nacional. Más bien, el territorio comprende un principio relacional por el cual tanto actores políticos (públicos) como civiles (privados) producen su propia noción de territorio en relación con las características históricas y geográfica que lo producen.

El artículo 2º de la ley 30230 contraviene el artículo 53º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales al establecer que el ordenamiento territorial que realizan los Gobiernos Regionales no es de cumplimiento obligatorio. Al regirse por planes concertados se reconoce la función de coordinación que los gobiernos regionales despliegan durante su gestión. Ahora

bien, sus funciones específicas se encuentran agrupadas por sectores, uno de los cuales es el de ambiente y de ordenamiento territorial (OT). Como anota Azpur, ello muestra “cómo la legislación, en general, considera el OT sólo como un instrumento de la política ambiental y no de la planificación del desarrollo” (Azpur, 2012: 15). La ambientalización del OT como fenómeno normativo, no obstante, constituye una seria limitación para que el OT se constituya en un eje autónomo que cumpla su función rectora del proceso de descentralización.

4.2.2.) El artículo 149º de la Constitución y el Convenio 169 de la OIT

Para analizar esta concepción de territorio cabe explorar el artículo 149º de la Constitución, así como el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas. En dicho análisis cabe comprender el reconocimiento a la autonomía jurisdiccionales por la cual el territorio encuentran una escala que no siempre coincide con el propiamente estatal. El artículo 53 de la LOGR explicaría al territorio como objeto de la OT. El centro de las políticas de ordenación del territorio lo ocupa el desarrollo sostenible otorgando a la naturaleza o los recursos de la Tierra el eje del cual gravitan todos los demás aspectos del objeto de gobierno. El Convenio 169 de la OIT reconoce el derecho de las comunidades indígenas y nativas a la autonomía de sus territorios. Así, como se establece en su artículo 25º:

“Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído o ocupado y utilizado de otra forma y a asumir las

responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras”.

Las comunidades, no obstante, no son consideradas soberanas, sino que mantienen su autonomía del Estado central, aunque forma parte de su concepción unitaria. Los conflictos de tierras motivados por la inversión minera desde comienzos del presente siglos en adelante han sido una constante en los sucesivos gobiernos sin llegar a una solución plena. Ello se grafica por la posesión y uso de ciertos recursos naturales que si bien son patrimonio de las propias comunidades constituyen también en fuente de riqueza para el Estado y sus intereses nacionales³⁸. Ello lleva a cuestionarse cuál es el modelo de ordenación de territorio que debe afianzarse sobre dichas comunidades toda vez que la legislación nacional favorece el impulso económico aún a costa de afectar su autonomía jurisdiccional.

En su tesis sobre la jurisdicción especial de las comunidades campesinas en el Cuzco, Mirva Aranda (2002) postula ciertas limitaciones a su autonomía como la no vulneración de los derechos humanos de los procesados. Para ella, este reconocimiento al núcleo duro de los derechos humanos es constitucional y la pregunta que surge es cómo la jurisdicción especial de las comunidades campesinas y nativas ejercen efectivamente su autonomía. De este modo, es preciso que el ordenamiento de dichos territorios sea orientado de tal manera que los municipios distritales y de centros poblados asuman la rectoría a nivel local y sean los sectores los que plasmen dicho modelo que es informado por el propio Plan de Ordenamiento Territorial. El uso de la Zonificación Económica y Ecológica debe entonces contrastar las

³⁸ Puede citar el caso de las reservas de Litio en Nigeria, por ejemplo, que puede provocar un conflicto por la posesión del recurso. De ahí que una política de OT puede conllevar una asignación de uso en la administración y control del litio en el territorio.

necesidades locales con las necesidades mayores de la sociedad en general. El problema radica en la contemplación de bienes jurídicos mayores que se plasman sectorialmente y que actúan como determinantes jurídicos supralocales sobre el territorio. Para ello es preciso indagar en las afectaciones a la autonomía local y regional, es decir, qué derechos ambientales o culturales que se dan territorialmente deben prevalecer sobre los nacionales.

4.3.) La región como escala intermedia y su rectoría en materia de OT

A inicios del 2010 la OT empieza a adquirir importancia como instrumento de planificación y desarrollo. La OT buscaba en tal medida asignar los usos correspondientes al espacio a partir de la asignación de competencia en cada escala geográfica de gobierno. La ley de municipio y de gobierno regionales sostienen que la OT constituye una competencia compartida entre los distintos niveles de gobierno, pero cuya rectoría es ejercida por el Ministerio de Ambiente. Cabe indicar que “lo que se ordena no es el territorio (...); lo que se ordena son las actividades configuradoras del espacio desarrolladas por los grupos humanos” (CONAM, 2006: 14). Es decir, se ordenan las actividades económicas cuyo impacto incide en los territorios. A través del nuevo discurso de la OT se busca levantar un puente que organice y haga posible la coordinación de la gestión pública, pero ello no sería posible si no se atribuye el carácter vinculante a cada escala de gobierno (nuevo discurso o posibilidad). Para ello la Zonificación Ecológica y Económica busca convertirse en una herramienta de coordinación de acuerdo con los usos del suelo pero que se encuentra altamente limitado por su carácter informativo mas no vinculante.

Por ello autores como Manuel Glave advierten que es necesario que “los Planes de Ordenamiento Territorial sean insumos para el diseño de políticas de desarrollo de los Gobiernos Regionales y Locales, y que la planificación territorial sea justamente sobre la base de territorios más allá de las divisiones administrativo-políticas” (Glave, 2012: 127). De esta manera, se plantean nuevas normas que regulan la actividad del Estado en los territorios y un nuevo ímpetu al proceso de regionalización. Sin embargo, al ser un instrumento técnico-político no constituye un instrumento vinculante sino antes bien un mecanismo consultivo para el proceso de toma de decisiones. La articulación entre estas escalas requiere ser contemplada desde el eje horizontal (los territorios) y el vertical que responde a la jerarquía de gobierno. El Derecho debe pues contemplar ambas dimensiones -la horizontal y vertical- antes que dejar abierto al campo político para formar nuevos órganos de gobiernos autónomos sobre la base de normas que carecen de todo conocimiento de la realidad empírica o mejor de espacios o “territorios” que, en definitiva, no existen. A partir de una revisión del conjunto de ensayos por la regionalización se tendrán las bases históricas recientes sobre las que se inscribe el nuevo capítulo de la ordenación del territorio.

4.3.1.) La creación de la región y su incorporación como escala intermedia

La incorporación de la región como escala intermedia de gobierno constituye, pues, una posibilidad para que este nivel asuma la rectoría de la OT. Como se sabe las regiones fueron creadas en el año 2002 a partir de la Ley 27867 y se construyeron sobre la antigua base departamental, es decir, se plasmaron como unidades territoriales que integran dos o más provincias (las áreas metropolitanas constituyen un caso diferente). Según la Ley de Gobiernos Regionales, la región comprende (...) revisar la ley. La organización territorial del

Estado peruano se encuentra regida por la Constitución Política de 1993. En ella se establecen los tres niveles de gobierno que integran el aparato estatal: nacional, regional y local. Esta configuración por niveles presente corresponde al modelo de Estado descentralizado que existe desde la carta de 1979. Sin embargo, cabe cuestionarse si el territorio que estas escalas buscan regular coincide con la realidad social. Lo que se vislumbra entonces es una redefinición del marco categorial que define al Estado central como única escala nacional sin contemplar su apertura hacia nuevos actores o agentes (privados o civiles) que tienen un interés (económico, social, cultural, etc.) sobre esta escala. Asimismo, la Constitución de 1979 ha señalado que la descentralización es una política de Estado que busca el desarrollo de los pueblos constituidos como espacios subnacionales.

4.3.2.) La escala intermedia y su rectoría en materia de OT

Cabe entonces cuestionarse a cuál de estos niveles de gobierno le corresponde la rectoría en materia de OT. A lo que cabe responder a la luz del presente análisis que ninguna sino el territorio mismo como tal. Cada una de estas escalas construye su propia jurisdicción, pero no su propio territorio en donde estas políticas regionales o urbanas se buscan implementar. La planificación territorial debe contemplarse pues como una política y como una técnica al servicio de las escalas que asumen la competencia de ordenación contemplando la actividad sectorial y las dinámicas territoriales que se suceden en el espacio de la localidad. Como bien comentan Romá Pujadas y Jaume Font, la ordenación del territorio a menudo se asocia con la identificación y solución de problemas territoriales (Pujadas y Font, 1998: 23). El proceso de redistribución de la población que migra o se traslada a otras áreas metropolitanas da lugar al vaciado de las zonas más centrales y el trasvase a la población residente. Para ello debe

contemplarse una serie de decisiones que abarcan la calificación del suelo residencial, las dotaciones de suelo y la localización de nueva infraestructura para la construcción de carreteras y puentes.

Citando a Hildenbrand (1996) “la ordenación del territorio es una de las políticas típicas del Estado de bienestar, que nace en la mayoría de los países industrializados europeos después de la Segunda Guerra Mundial” (Pujadas y Font, 1998: 25). De ahí que la ordenación del territorio contiene una carga ideológica que, como precisan Pujadas y Font, se refiere al debate en torno al Estado de bienestar. De ahí también el carácter interdisciplinario del enfoque territorial “que supera la aproximación fragmentada e incompleta de los enfoques estrictamente sectoriales” (Pujadas y Font, 1998: 26). Ello remite a la ordenación del territorio como una política de planificación que puede involucrar a actores estatales y no estatales. La planificación física se integra por las modalidades territorial, urbanística y sectorial. Asimismo, los planes pueden ser indicativos o vinculantes.

A fines de la década del sesenta y principios del setenta se establecieron, en el nivel intermedio, un conjunto de corporaciones públicas con denominaciones diversas pero semejantes, entre estas las denominadas Corporaciones Departamentales de Desarrollo (CDDs)³⁹. Como refiere Zas Friz:

“A pesar de esta divergencia en las denominaciones, estas corporaciones tenían en común que hacían referencia a la circunscripción departamental y que no formaban

³⁹ La autoría de dicha iniciativa viene siendo materia de discusión. No obstante, el Proyecto de ley de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo fue promovido por la Comisión Nacional de Plan de Gobierno del Partido Aprista Peruano (Comisión Nacional de Plan de Gobierno del Partido Aprista Peruano, 1982).

un nivel intermedio de gobierno, siendo organismos desconcentrados del Poder Ejecutivo” (Zas Friz, 1998: 175).

Las Corporaciones Departamentales de Desarrollo estaban integrados por un Presidente elegido por la Presidencia del Consejo de Ministros, un gerente y un representante de la sociedad civil. Dicho modelo constituye una novedad pues otorgaba una amplia autonomía a su gestión. Las CDDs tuvieron lugar entre 1963 y 1969 y continuarían influyendo en la organización estatal peruana pues serían reestablecidas al inicio de los ochenta (Zas Friz, 1998: 176). Como refiere Zas Friz, estas corporaciones actuaban como verdaderos entes rectores para el desarrollo regional y local, pero al competir con el poder central este decidió desactivarlos. Como se aprecia, a lo largo de la historia republicana se han llevado a cabo un impulso hacia la descentralización, pero no apreciaron a la gestión del territorio como una política que comienza desde el espacio antes que los sectores. Las CDDs se crearon a través de la Ley 23339 dado en 1981. Según dicha ley en su artículo 3º estipula:

“La Corporación tiene como finalidad promover y realizar el desarrollo económico y social armónico, teniendo en cuenta los sectores del Departamento y crear, prioritariamente, las condiciones que permitan elevar el nivel de vida de los sectores de menores ingresos de la comunidad. Con tal objeto programa y ejecuta la inversión pública de carácter departamental, ya sea la de sus propios recursos o la proveniente de transferencia del Gobierno Central, organismos descentralizados y empresas públicas, en coordinación con los sectores del Gobierno Central, los Consejos Municipales y las organizaciones representativas de la comunidad”.

Ahora bien, a comienzos de la década del 2000 y luego del proceso de transición democrática se dio inicio a un nuevo impulso de la descentralización y con ella un nuevo consenso en torno a la gestión del territorio. La Ley de Bases de la Descentralización, la ley 27783, ha delineado el marco jurídico sobre el que opera el proceso asignando competencia a los órganos de gobierno subnacional. El capítulo dedicado a la descentralización fue modificado íntegramente por la Ley 27680 que buscó realizar un nuevo marco legal cuyo objetivo central era reiniciar el proceso dentro del espíritu de ese entonces. En ella se plasmaron ideas y conceptos sobre la regionalización, aunque sin llegar a materializarlos alrededor de una auténtica propuesta de gestión y ordenamiento del territorio. Los principales opositores a dicha política es el incremento de marcos normativos que no llegan a representar los grandes intereses nacionales y lo observan como un obstáculo en lugar de un estímulo a la formalidad y la mejora de la eficiencia de los organismos descentralizados. Según entrevista a Álvaro Campana Ocampo (8 de marzo 2023) el principal obstáculo es el carácter no vinculante de dichos planes que no contemplan la polifuncionalidad de los espacios urbanizados o por urbanizarse.

4.4.) La perspectiva sectorial y la asignación de competencias en materia de OT

Como expresan Ruiz Molleda y Meza Suárez aludiendo al fallo del TC, “pueden presentarse distintos tipos de conflictos de competencia, y estos pueden ser típicos (positivos y negativos) o atípicos (conflictos constitucionales por menoscabo o por omisión de cumplimiento de acto obligatorio)” (STC No 00007-2016-CC, f.j. 4). Es evidente que estamos ante un conflicto de competencia por menoscabo en sentido estricto de conformidad con la jurisprudencia del TC” (Molleda y Meza Suárez, 2014). O lo que es lo mismo que la nueva definición de las escalas

de gobierno contraviene un principio constitucional que lleva a limitar la autonomía de las regiones en la conducción del proceso de OT.

“Se trata aquí de un tipo de conflicto que se ha venido a denominar conflicto constitucional por menoscabo de atribuciones constitucionales. Puede clasificarse en: a) conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto; b) conflicto constitucional por menoscabo de interferencia; y, c) conflicto constitucional por menoscabo de omisión. En el conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto, cada órgano constitucional conoce perfectamente cuál es su competencia. Sin embargo, uno de ellos lleva a cabo un indebido o prohibido ejercicio de la competencia que le corresponde, lo que repercute sobre el ámbito del que es titular el otro órgano constitucional”. (STC No 00006-2006-CC, f.j. 22).

El territorio nacional, como se viene sosteniendo, no constituye la única escala de gobierno, pero es aquella la que dirige a las demás. Comprender esta competencia implica comprender cuál es su relación y posición constitucional respecto a las mismas. Por ello se pone en entredicho su capacidad para cohesionar los territorios de acuerdo con su función de garante de la organización racional de su territorio. De ahí que es posible afirmar que las diferentes escalas existentes se yuxtaponen unas con otras lo que produce una desconexión o desarticulación con cada una de las escalas que gobiernan el territorio. Por ello, el Derecho a través de la ley de ordenación territorial debe normar la congruencia entre estas múltiples escalas partiendo de las necesidades y demandas sociales de cada territorio y adecuándose a las competencias de cada una de ellas.

El presupuesto detrás de la división por niveles o escalas consiste en la manera que es posible administrar el territorio de acuerdo con la mayor proximidad de los habitantes (principio de subsidiariedad) y que suponen ciertas prerrogativas o determinantes que condicionan la gestión del Estado. Ello refuerza y legitima el principio de subsidiariedad por el cual cada una de las instancias debe responder a las demandas ciudadanas por ser las instancias más próximas a los vecinos. Según Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández (2004), la administración central aborda los grandes presupuestos que conlleva la configuración de los sectores como una manera de dividir en diferentes áreas o departamentos la actividad gubernamental. Cada escala de gobierno precisa de una función acorde con el sistema jurídico que lo sostiene, pero sin menoscabar el hecho que el Estado precisa de grandes objetivos que orientan su desarrollo. Así, el fundamento o justificación para la existencia del Estado es el mantenimiento del orden social dentro de ciertos parámetros regulatorios que le permitan ejercer su poder de administración. Ahora bien, el territorio como afirma Brenner implica una nueva jerarquización de las escalas que administra el gobierno.

Para Ángel Delgado (1998), el Estado descentralizado comprende la conformación de una unidad política que no es dada contractualmente sino a partir de una voluntad estatal. El Estado conforma regiones de acuerdo con las normas que lo faculta a crear nuevas jurisdicciones ahí donde no las hay. Su justificación reside en la mejor administración pública que beneficie a la mayoría de los ciudadanos. De ahí que el Estado peruano al conformar un gobierno descentralizado tiende a situarse en las diversas escalas que emanan del territorio. Las regiones son aquellos espacios geográficos que se definen a partir de las propiedades del territorio las cuales se han definido políticamente. En el caso de las ciudades metropolitanas como Lima, se requerirá una traza urbana que facilite la movilidad de los habitantes bajo la

forma de un sistema interurbano. Miriam Chion (2002) en su estudio sobre las centralidades y funciones de la trama urbana limeña destaca este sentido policéntrico que se integra por diversos espacios funcionales o nodos que articulan el mercado inmobiliario con la concentración de núcleos urbanos dedicados a las finanzas y el comercio como son los distritos de Miraflores y San Isidro.

El municipio comprende un tipo de gobierno local que debe procurar satisfacer las expectativas de los vecinos que forman parte de la comuna, pero también contemplando el conjunto urbano en el cual se adscribe. La iniciativa de constituir distritos no va de acuerdo con los grandes objetivos edilicios que busca promover el desarrollo de la ciudad a través del diseño de proyecto de planificación que incorpore corredores urbanos y generación de espacio públicos como parques, bulevares y plazas públicas. Según la Ley de Municipalidades ello se hace posible a través de las mancomunidades municipales que reúne un conjunto de dispositivos legales para crear las condiciones para viviendas y zonas industriales debidamente equipadas. Bajo este régimen se crean nexos de apoyo entre distritos lo que conlleva la generación de corredores económicos y de libre circulación que permitan la integración interdistrital. Según dicho artículo, la ciudad debe concebirse como un todo orgánico y desde una perspectiva territorial cuyo diagnóstico permita identificar los factores de riesgo y viabilidad de los planes urbanos.

Ahora bien, el rol que viene cumpliendo el Consejo Metropolitano de Lima puede verse cuestionado debido a las débiles relaciones institucionales con los municipios distritales. Una escala define el rango de influencia de las políticas públicas que establecen los parámetros

para la puesta en marcha de proyectos de regeneración urbana⁴⁰. La ordenación del territorio ha sido recibida en forma diversa y no carente de detractores según las realidades o contextos sociales dónde fue impulsado. Para sus defensores consiste en una nueva práctica de desarrollo que permita corregir los desequilibrios medioambientales y cómo una manera de evitar los conflictos sociales frente a las inversiones. Sus detractores en cambio consideran que es una estrategia que perjudica las inversiones al establecer una agenda social que no permite la explotación de los recursos naturales que se encuentran en el suelo y el subsuelo.

Actualmente el ordenamiento territorial no condiciona ni prevalece sobre la planificación sectorial (CEPLAN, 2023). Tampoco prevalece sobre el urbanismo y la planificación económica. De acuerdo con Zegarra (2023), prevalece una relación de verticalidad entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo Nacional con los planes sectoriales, regionales y locales, “ya que ninguno de ellos puede omitir o agregar políticas que no estén previstas o contempladas en los de alcance nacional, porque ello supondría una contradicción y transgresión al Estado unitario que caracteriza al Perú” (Zegarra, 2023: 187). Sin embargo, las políticas que dan vida a la OT no se consideran como un fin en sí mismo.

Si bien cada nivel de gobierno goza de autonomía en términos de sus funciones y competencias se ha tendido a considerar una jerarquía entre cada una de ellas lo que conlleva a dar prioridad al ámbito nacional sobre el regional y el local. La distribución de competencias municipales es conferida por la Ley General de Municipalidades (Ley 27972) que establece

⁴⁰ Recientemente, este ha sido el caso de la polémica suscitada por el cambio de zonificación y parámetros urbanísticos del distrito de San Isidro a partir de la propuesta del Consejo Metropolitano para densificar el territorio distrital. Ello genera un conflicto entre escalas de gobierno a nivel metropolitano que requiere una estrategia para conciliar los intereses macro y micro de los planes de usos del suelo y de zonificación. Actualmente, no existe una norma que especifique las competencias entre ambas unidades de gobierno local.

que estas corresponden a la gestión del desarrollo urbano y el saneamiento. Definir las fronteras del territorio a partir del uso del suelo podría organizar a los municipios incentivando su disposición para el logro de los objetivos del Acuerdo Nacional. Ello desborda las competencias funcionales del municipio para lo cual cabe preguntarse qué necesidad supranacional debe primar por sobre el ámbito local. Los determinantes del ordenamiento territorial se refieren a los objetivos priorizados por el gobierno nacional y que actúan como limitantes de la autonomía local. ¿Quién o qué instancia determina entonces lo prioritario en tanto necesidad nacional frente a la competencia exclusiva de la planificación urbanística de la municipalidad?

El ámbito de competencia del régimen regional aborda el medio ambiente y la conservación de bosques, hecho que puede restringir el derecho urbanístico que contempla la jurisdicción y función exclusiva (pero no excluyente) del gobierno local. “No obstante, en una de sus primeras aproximaciones al tema, la Corte Constitucional reconoció que, a pesar de contar con autonomía, las entidades locales actúan como parte de un “todo” de naturaleza superior denominado Estado, pues de lo contrario no estaríamos hablando de autonomía sino de soberanía” (Vásquez, 2019: 267). Ello se condice con la idea de integridad del territorio nacional que perfila la forma de Estado unitario que caracteriza la República del Perú. A lo que cabe cuestionarse: ¿es el ordenamiento territorial una competencia exclusiva del Estado central o compartida con las autoridades locales (como el caso colombiano)? El ordenamiento territorial cabe distinguirlo del ordenamiento urbanístico que según Iván Ortiz (2017) en el Perú cabe denominarlo el Plan de Desarrollo Urbano o, como lo señala Vaquer Caballería (citado por Vásquez, 2019) la “política pública ocupada de hacer y gestionar ciudades” (Vásquez, 2019: 262).

El problema que cabe determinar entonces es si existe una relación jerárquica entre cada escala o nivel de gobierno (que se expresa a través de los determinantes del OT) o más bien subsiste una clara autonomía de los gobiernos locales respecto al Estado central en materia de ordenación del territorio. La teoría del sesgo urbano (en inglés, *urban bias*) desarrollada por Michael Lipton (1989) confronta dicha perspectiva en tanto que se asume a los equipamientos y servicios básicos que “urbanizan” el territorio creando una disparidad con el medio rural. Los parámetros para los usos del suelo pueden provenir de diversas fuentes que llevan al Estado central a plantear un principio rector acerca de qué es lo más adecuado o qué materia en agenda debe ser priorizada para cierta escala de gobierno. Cabe constatar que el desplazamiento que se produce a las grandes urbes es un hecho social natural que conlleva a optar por un plan urbanístico que atienda la naturaleza de las crecientes demandas ciudadanas. Para ello el ordenamiento urbanístico es una competencia exclusiva pero no excluyente del municipio (o las autoridades locales) pero que, no obstante, y, como se ha podido confirmar a partir de Vásquez (2019), existen un conjunto de determinantes que pueden limitar la discrecionalidad de actuación de las autoridades locales y su autonomía al constatar la prevalencia de intereses supralocales o de índole sectorial.

Cabe mencionar a Luciano Parejo (2012) para quien existen estos intereses supralocales que determinan el ámbito de competencia de los gobiernos locales. Así la autonomía municipal debe abordarse como parte de un todo que comprende el sistema constitucional que fundamenta dicho poder local. Si bien el municipalismo da lugar a una autonomía local esta no puede ejercerse ilimitadamente, sino que debe contemplar bienes públicos sectoriales de superior jerarquía que son propios de un Estado unitario (García de Enterría y Parejo Alfonso,

1981). Los planes urbanos se adecuan así con los grandes intereses supralocales respetando su fuero, pero cabe destacar que estos no serían posible sin una conciliación de la interpretación o visiones distintas que se plasman entre el alcalde y el gobernador. A la luz de estos determinantes, y la reestructuración de las escalas de gobierno, la pregunta que cabe plantearse es cuál de éstas asumirá la rectoría en materia de ordenación del territorio. Por ello, es fundamental gobernar el territorio desde la perspectiva multiescalar a través de la cual es posible conciliar la perspectiva del vecino con la perspectiva del planificador. Autores como Michel de Certeau (1996) dan cuenta del uso que los urbanitas hacen de espacios públicos como los parques, las plazas y las calles cómo éstos difieren de la perspectiva de la autoridad que diseña dicho plan. Integrar ambas perspectivas es vital a fin de crear las condiciones sobre el uso y las formas urbanas de apropiación del espacio que realizan los habitantes de la comuna. A decir de Luhmann, los sistemas se encuentran articulados por la función que desempeñan en su órbita. Esta perspectiva sistémica abre un conjunto de posibilidades para pensar el territorio como un espacio integrado por múltiples visiones del mundo que dominan el espacio público.

¿Dónde ubicar entonces la gestión y el ordenamiento del territorio en la legislación peruana vigente? Si bien hasta la fecha no existe una ley de ordenamiento y gestión del territorio, se puede considerar el proyecto de ley 2758/2017-CR el cual proporciona algunos alcances y definiciones en torno a dichos conceptos. Así, en su artículo 2º señala que:

“El ordenamiento territorial y la gestión del territorio constituyen política de Estado, que consiste en un procedimiento político, técnico y administrativo de toma de

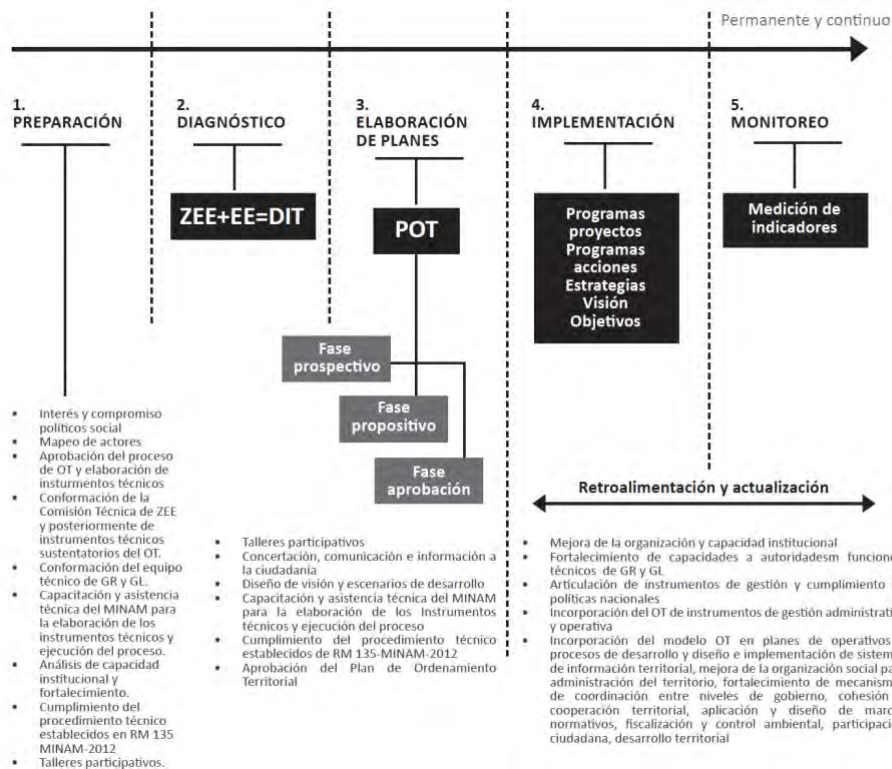
decisiones concertadas respecto al uso y ocupación sostenible del territorio y su gestión integrada en base a las potencialidades y limitaciones”.

Atendiendo a esta definición, la gestión del territorio implica el manejo de las políticas de los órganos descentralizados de gobierno que tienen injerencia en los ámbitos regional y local. Esta definición es muy similar a la que viene siendo reiterado por el MINAM y los documentos de la GIZ y el Grupo Propuesta Ciudadana donde se señala que la OT constituye una competencia compartida entre los niveles subnacionales.

Por ejemplo, el artículo 6º de la Ley N° 29317, Ley que Modifica e Incorpora diversos Artículos al Decreto Legislativo N°1090, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, dispone que no habrá cambio de uso en las tierras que pertenecen al patrimonio forestal “salvo cuando se trate de proyectos declarados de interés nacional en cuyo caso la autoridad encargada de determinar la procedencia del cambio de uso es el Ministerio del Ambiente en coordinación con la entidad del sector público correspondiente. Dichos proyectos deben cumplir con lo establecido en la Ley N°27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, y su Reglamento”.

Ahora bien, su uso y disposición son permitidos sólo cuando se trate de proyectos declarados de interés nacional en cuyo caso la autoridad encargada debe determinar la procedencia del cambio de uso.

Cuadro 2: Las etapas de ordenación territorial (según la ley del MINAM)



Fuente: MINAM (2016). Instrumentos técnico-normativos del ordenamiento territorial. P.

14.

Como se ha seguido del capítulo precedente, la primera disposición normativa que tuvo por finalidad regular el territorio en el Perú se remonta a la Constitución de 1823. Según su artículo 1º se estableció que: “Todas las provincias del Perú reunidas en un solo cuerpo forman la nación peruana”. Por su parte, su artículo 7º estipula que: “Se divide el territorio en departamentos, los departamentos en provincias, las provincias en distritos, y los distritos en parroquias”. Cada una de estas subdivisiones administrativas conforman las escalas territoriales primigenias sobre las cuales las parroquias, municipios y departamentos se asientan como unidades subnacionales de gobierno.

El territorio comprende el espacio sobre el cual descansa la voluntad del Estado. Según el artículo 193º de la LBD los gobiernos regionales y locales gozan de autonomía política en los asuntos de su competencia. La noción de autonomía política es la facultad de adoptar políticas y normas en el rango de su competencia y está ligado al derecho de autogobierno. La República del Perú se fundó siguiendo los principios enmarcados en la Constitución de Cádiz que ponía de relieve la autonomía de los nacientes Estados. Cada subdivisión territorial comprende así un órgano de gobierno que no obstante mantiene su autonomía territorial respecto al Estado central que integra y conforma la nación peruana. Dichas subdivisiones se configuran según la escala geográfica dónde estos órganos ejercen su jurisdicción y competencia. Actualmente las competencias y funciones de los órganos para la conducción del OT se encuentran repartidas entre la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley de Gobiernos Regionales, la Ley de Municipalidades y la Ley de Medio Ambiente (Zegarra, 2023). Cabe anotar que estas normas no establecen un corpus ordenado de las vigentes que regulan la OT, de ahí la necesidad de contar con una Ley de Ordenación Territorial que permita establecer su rectoría y la fijación de las competencias y funciones rectoras de los órganos de gobierno a fin de no duplicar funciones en la elaboración de las políticas y planes de OT así como los usos del suelo y el establecimiento de un catastro general de los territorios a ordenar.

Cuadro 3: Niveles de la ordenación del territorio en Europa

Cuadro 1.
Niveles de la ordenación del territorio en Europa

Ámbito	Enfoque
Unión	Macro ordenación del territorio
Estado Miembro	Política Regional
Comunidad Autónoma	Ordenación del territorio (En sentido estricto o Alemán)
Entidades locales	Urbanismo (Tutelado por las Comunidades Autónomas)

Fuente: Bengoetxea, 2000

Fuente: Sanabria, 2014.

En Europa existen hasta cuatro niveles de ordenación del territorio. En el ámbito de la Unión Europea el enfoque comprende la política regional. A nivel de cada Estado miembro comprende la política regional. Por su parte, la comunidad autónoma española implica el enfoque de la ordenación del territorio en sentido estricto mientras que en las entidades locales prima el urbanismo que es tutelado por las Comunidades Autónomas (Sanabria, 2014). El territorio según estos enfoques es entendido como aquel espacio geográfico que es delimitado jurídica, social, cultural y políticamente.

CAPÍTULO 5:

Proyecto para un replanteamiento jurídico de la estructura de gobierno en el Perú: los lineamientos normativos para un proyecto de ley sobre OT y su carácter vinculante

Como se ha podido apreciar en la presente investigación el Estado central es el único nivel de gobierno que, a diferencia de las instancias subnacionales, se rige bajo el principio de soberanía. Para el poder central, el territorio nacional es un espacio soberano que no admite injerencia por parte de algún agente ni externo ni interno (o que compita con la gestión del gobierno central). Ahora bien, la diversidad de contextos socioculturales que constituyen el territorio peruano da cuenta del pluralismo jurídico que en ocasiones (como la intervención económica de agentes privados como la concesión para empresas mineras) colisiona con los grandes intereses nacionales. Ello no quiere decir que cada localidad o región mantenga una existencia autárquica y separada del nivel central, sino que debe comprenderse cómo cada una de ellas forman parte de un Estado nacional que las rige y que conserva el monopolio de la fuerza legítima. Como sostiene Zas Friz, cada instancia de gobierno, local o regional, conforman el Estado unitario por lo que el principio de unidad debe respetarse sin que ello implique menoscabar su derecho a la autonomía jurisdiccional (Zas Friz, 2008).

El presente capítulo planteará los lineamientos normativos para establecer el rango constitucional de la ordenación del territorio y la titularidad de su rectoría. En primer término, se discutirá la actual regulación sobre las regiones, su definición en Carta Política de 1993 así como la noción jurídica de territorio. En segundo lugar, se establecerán las bases sociales y jurídicas para una normativa de ordenación del territorio en el Estado peruano.

5.1.) El artículo 190º de la Constitución y la definición jurídica del concepto de *región*

La regulación de la ordenación del territorio comprende uno de los objetivos propuestos por el Acuerdo Nacional (Zegarra Valdivia). Así, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU establece como prioridad establecer entornos sociales y ambientales que permitan mejorar los modos de vida de los habitantes. Actualmente, las competencias de ordenamiento territorial en el Perú se encuentran repartidas entre la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), los gobiernos regionales y los gobiernos locales, escalas o niveles que integran la actual estructura de gobierno (ver cuadro 1). El artículo 190º de la Constitución ofrece una definición de región que dice:

Artículo 190º.- Las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles.

El proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos en los actuales departamentos y la provincia constitucional del Callao. Estos gobiernos son gobiernos regionales.

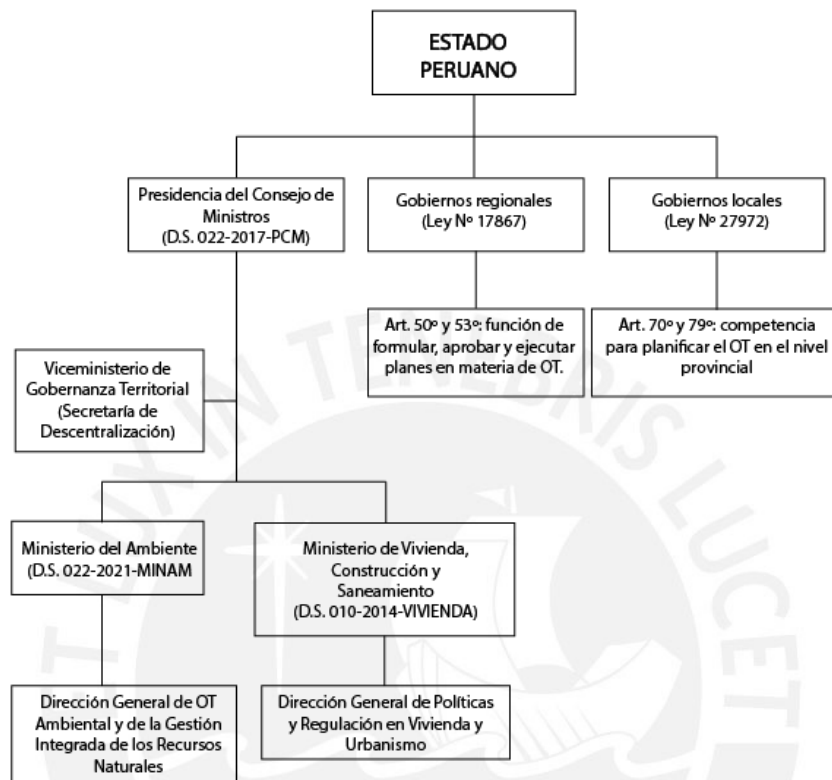
Mediante referéndum podrán integrarse dos o más circunscripciones departamentales contiguas para constituir una región, conforme a ley. Igual procedimiento siguen las provincias y distritos contiguos para cambiar de circunscripción regional.

La ley determina las competencias y facultades adicionales, así como incentivos especiales, de las regiones así integradas. Mientras dure el proceso de integración, dos o más gobiernos regionales podrán crear mecanismos de coordinación entre sí. La ley determinará esos mecanismos.

Las regiones, según la norma, conforman unidades geoeconómicas sostenibles que mantienen un cierto grado de cohesión histórica y sociocultural. Esta definición, sin embargo, contrasta con aquella otra proporcionada por John Agnew y Neil Brenner para quienes las regiones constituyen espacios que mantienen una clara autonomía y da cuenta de las diferentes escalas que se articulan en el territorio. La regionalización no se iniciaría a partir de la elección sino de la comunicación. Así se obtiene una concepción más cercana a los propios agentes sociales que intervienen en el lugar.

Para Zagarra Valdivia, la rectoría en materia de ordenación del territorio va a suponer una mayor unidad en la materia y un mejor trabajo coordinado con los Gobiernos regionales y locales, las cuales ya tienen competencias sobre la misma (Zagarra, 2023). Una reforma constitucional constituye pues una vía oportuna y necesaria para determinar la escala competente que lidere y asuma la rectoría en materia de OT. Pero no solo ello pues a la luz de lo vertido en la presente investigación, dicha rectoría debe corresponder a las regiones a fin de estimular su gestión en beneficio de las áreas geoeconómica bajo su jurisdicción. Al atribuir una mayor responsabilidad a dicha escala se podría nivelar el grado de conflictividad y de tensión que subsiste entre cada escala de gobierno (nacional, regional, provincial y local.

Cuadro 1: Distribución de competencias en materia de ordenación del territorio y la planificación urbana



Fuente: Adaptado de Zegarra Valdivia (2023: 130).

Como se puede apreciar, la Presidencia del Consejo de Ministros, los gobiernos regionales y los gobiernos locales forman, en su conjunto, el Estado peruano. Cada una de estas instancias mantiene su propia regulación la misma que define el ámbito de su competencia y función. Cabe, pues, distinguir entre competencia y función para la asignación de responsabilidades. De ese modo, el derogado “Lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones-ROF por parte de las entidades de la Administración Pública” distinguía:

Competencia: Ámbito de actuación material o territorial de la entidad en su conjunto, establecido de acuerdo con un mandato constitucional y/o legal. Por ejemplo, salud, educación, Distrito de Urcos, territorio nacional, distrito judicial del Callao.

Función: Conjunto de acciones afines y coordinadas que corresponde realizar a la entidad, sus órganos.

En mayo del 2018 fue aprobado los “Lineamientos de Organización del Estado” que modifica la distinción entre competencia y función en su anexo 1 sobre glosario de términos. Así, según su disposición complementaria transitoria:

Competencia: Ámbito de actuación material o territorial de la entidad establecido de acuerdo con un mandato constitucional y/o legal. Por ejemplo: material: salud, educación; territorial: provincia de Lima, distrito de Urcos, entre otros.

Función: Conjunto de acciones afines y coordinadas que corresponde realizar a la entidad, sus órganos, unidades orgánicas y demás niveles organizacionales, para alcanzar sus objetivos.

Por todo ello, el segundo párrafo de la norma 191^o de la Constitución referente a la estructura orgánica de los gobiernos regionales requiere pues un replanteamiento a fin de fijar la rectoría de dicha instancia en materia de OT. Los ZZE y los planes metropolitanos pueden servir como ejes que articulen las diferentes escalas con la finalidad de establecer la autoridad que deberá conducir el proceso de descentralización.

La competencia en materia de OT debe converger entonces en una política transversal que adopte las características del territorio y su propia representación. Actualmente, no existen incentivos políticos para la conformación de regiones debido al escaso interés del gobierno central de facilitar un acuerdo en materia de delegación de competencia a las instancias subnacionales. Como refiere un estudio del Programa Pro-descentralización PRODES-USAID (citado por Zas Friz, 2008: 203), la organización político-territorial vigente presenta limitaciones para la provisión de servicios por parte del Estado:

“Existe un desencuentro entre la división del territorio en departamentos, provincias y distritos, la asignación de funciones a los gobiernos de cada tipo de jurisdicción y las necesidades de la población:

-Zonas aisladas de su capital son precariamente atendidas por la lógica tradicional de organizar la prestación de servicios públicos en función de ámbitos departamentales, provinciales y distritales.

-Los departamentos, provincias y distritos tienen diferencias significativas en cuanto a su población y extensión, **pero a todos los gobiernos de un mismo nivel se asigna las mismas funciones** (negrita nuestra).

-Las municipalidades provinciales tienden cada vez más a actuar como municipalidad distrital del cercado de la provincia.

Tanto el municipio provincial como el distrital son ambos considerados como gobierno local.

Dicha lógica afecta la prestación de los servicios públicos básicos, así como la cobertura de las

demandas de la población. Como advierte Zas Friz con relación a la Ley Orgánica de Municipalidades vigente:

“(…) al considerar la citada ley que son las funciones específicas las que se comparten, no se favorece una clara y distinta distribución de tales funciones entre los niveles de gobierno local provincial y distrital. De esa manera, las funciones específicas consideradas como compartidas podrían ser ejercidas tanto por las municipalidades provinciales como por las distritales, con lo cual se configura un escenario normativo que podría promover **una yuxtaposición de funciones entre los niveles local y entre estos y los niveles de gobierno regional y nacional** (negrita nuestra) (Zas Friz, 2008: 220).

Asimismo, la ley no distingue claramente además entre materia de competencia y funciones. Según el autor, las funciones específicas “son las acciones que se desarrollan al interior de una materia de competencia que, esencialmente, puede ser exclusiva o compartida. Esta consideración conceptual no aparece en el diseño normativo de la actual Ley Municipal” (Zas Friz: 219).

El principio de jerarquía responde así a las escalas de gobierno mientras que el principio de competencia responde a la dimensión territorial que como se viene afirmando constituye el ámbito donde las instituciones estatales y las políticas de gobierno se encuentran diferenciadas entre diferentes tipos de unidades jurisdiccionales o zonas socioeconómicas dentro de un mismo territorio.

Sin embargo, no necesariamente la descentralización trae eficiencia. Como sostiene Rodríguez-Posé, la eficiencia dependerá de una reducción considerable de costos de transacción, sin embargo, ello no siempre ocurre de dicha manera. Así, la devolución no mantiene necesariamente un dividendo económico (Rodríguez-Posé). Según el autor:

“In addition, richer regions have a greater capacity to influence government decisions and can benefit from this influence (Dillinger, 2002). Lastly, decentralization may also impose institutional burdens by increasing bureaucracy, complicating the assignments of responsibilities between governmental tiers, leading subnational governments to spend resources lobbying the centre and creating conditions conducive to additional corruption” (Rodríguez-Posé, 2005: 407).

El desempeño económico de las instancias subnacionales se medirá a partir de la reducción del déficit fiscal que genera la regionalización de la política pública en materia de descentralización. Para ello, los indicadores de pobreza pueden ser útiles a fin de dar cuenta que es el nivel regional la llamada a asumir la rectoría en materia de OT.

En la sentencia emitida en el Expediente No. 002-2005-PI/TC citado por Zas Friz:

“45 (...) la unidad estatal constituye el fundamento de la organización y marcha de la estructura del Estado peruano. Respetando su contenido, existe una redistribución funcional y territorial. Es así como se subordina el principio de jerarquía normativa al de competencia: la unidad prima sobre la diversidad”.

“47. Para zanjar la cuestión, el Tribunal Constitucional ha marcado su posición. Sobre la base de los límites que debe regir la descentralización, ha llegado a precisar que “el objetivo principal de dichos límites que, a su vez, actúa como principio informante de toda política descentralizadora, es el reconocimiento de la unicidad e indivisibilidad del Estado (...).

Por tal razón, la democratización política del gobierno central y su administración constituyen condición ineludible para lograr el desarrollo descentralista (...) De lo expuesto se colige que la unidad es la regla y la descentralización es la excepción”.

Sentencia emitida en el Expediente No. 002-2005-PI/TC

El fundamento del modelo adoptado por el Estado peruano no reside entonces en la descentralización sino en la unidad estatal (por constituir un Estado unitario). De ahí que el Estado no es unitario descentralizado sino unitario y descentralizado (Zas Friz, 2008).

Por el principio de taxatividad, los gobiernos regionales no tienen otras competencias que aquellas conferidas expresamente por la Constitución y las leyes orgánicas. De ahí que aquellas competencias no expresamente conferidas corresponden al Gobierno Central o Nacional (cláusula de residualidad) (ello se colige también en las sentencias emitidas en los Expedientes No. 031-2005-PI/TC y 0024-2006-PI/TC). La norma jerárquicamente superior es aquella dictaminada por la ordenación del territorio que confiere el estatus de eje articulador de los diferentes niveles de gobierno. Así se advierte en la sentencia emitida en el Expediente No. 0047-2004-AI/TC (Zas Friz, 2008: 43).

Al desconcentrar las funciones del gobierno central, la OT se constituye en una herramienta útil que actúa de “puente” entre la administración pública y la población beneficiaria. La región se constituye en la escala intermedia que cuenta con la competencia exclusiva en materia de OT. De ese modo, el OT debe ser considerada una competencia exclusiva de los gobiernos regionales porque se relaciona estrechamente con la gestión del desarrollo sostenible, la planificación urbana y rural, y el uso adecuado de los recursos naturales en cada región. Al ser los gobiernos regionales más cercanos a las comunidades y sus necesidades, están mejor posicionados para:

- 1.) Adaptar las políticas de gobierno a las realidades locales: Pueden considerar características geográficas, culturales y económicas específicas de cada región.
- 2.) Promover la participación ciudadana: Al facilitar la inclusión de las opiniones y necesidades de la población en la toma de decisiones se refuerza el principio de subsidiariedad que permite estrechar los lazos de cooperación entre las instancias de gobierno y los ciudadanos.
- 3.) Coordinar el uso de recursos: Los gobiernos regionales pueden gestionar de manera más efectiva los recursos naturales y espaciales, evitando conflictos entre diferentes usos.
- 4.) Implementar estrategias de desarrollo: Los gobiernos regionales cuentan con la capacidad de diseñar planes que fomenten el crecimiento económico y social alineado con los objetivos de sostenibilidad de la región.

En resumen, al ser la OT una competencia exclusiva de los gobiernos regionales, se busca garantizar que el desarrollo territorial sea gestionado de manera más eficiente, equitativa y

adaptada a las realidades locales. Al regionalizar el territorio el Estado central no desconcentra su gobierno, sino que adapta sus instituciones en el plano local. Ello se condice con el enfoque multiescalar que empieza a reorientar las fuerzas económicas y sociales a nivel global en un eje intermedio que promueve la OT en el territorio nacional. El Estado central asume la competencia exclusiva en materia de planificación económica motivando las inversiones, pero a la vez la planificación urbana constituye competencia exclusiva de los gobiernos locales cuyos planes deberán ceñirse al canon de los Planes de ordenamiento Territoriales, así como titular de la OT, el gobierno regional media entre las diferentes escalas de gobierno dotándoles de un sentido más acorde con los territorios que constituyen su jurisdicción.

5.2.) Propuesta para una ley de ordenación del territorio

Dadas las condiciones para una ley de ordenación del territorio conviene establecer las nociones de territorio y de región que la normativa sobre descentralización viene contemplando. El territorio constituye pues el objeto de toda política de planificación y de ordenación y, como tal, debe actuar como eje articulador entre los sectores del gobierno central. A la vez que informa establece usos y exclusiones de usos y, por lo tanto, debe regir los diferentes ámbitos jurisdiccionales de tantos gobiernos locales (municipios provinciales y distritales) como las regiones.

Por su parte, las regiones constituyen aquellas unidades de gobierno que no son un Estado pero mantienen un cierto grado de autonomía con respecto a las demás instancias subnacionales de gobierno. En primer lugar, como se viene refiriendo en la legislación, las

regiones son unidades geoeconómicas que mantienen una estrecha relación con las características geográficas, históricas y socioculturales del territorio. En segundo término, las regiones constituyen una instancia intermedia entre lo local y lo nacional-global. Son, por lo tanto, las instancias llamadas a coordinar las diferentes escalas de gobierno y que permiten la articulación territorial entre las diversas jurisdicciones. Como se ha podido apreciar del análisis precedente, las regiones son hechos institucionales que no existen sin la necesaria cohesión entre sus habitantes. En términos de Lanhenhove (2013):

“Regions should therefore not only be defined by their surface or boundaries. They are a clear illustration of what Searle (1995) has called ‘institutional facts’: those portions of the world that are only ‘facts’ by human agreement”.

A fin de establecer los fundamentos para una propuesta normativa de la ordenación del territorio se requiere partir de un análisis de las razones por las cuales la región es aquella instancia de gobierno llamada a asumir su rectoría. Por ello, el siguiente análisis propone a la región, en general, y a la Corporación Regional de Desarrollo, en particular, como el órgano de gobierno que tendrá por objetivo el diseño de los Planes de Ordenamiento Territorial en el marco de sus atribuciones competenciales. Por lo tanto, es necesario colegir que ello sólo será posible mediante la conjunción y la participación activa de quienes conforman el ecosistema de actores que alberga a la región como la escala intermedia de gobierno.

5.2.1.) Principales lineamientos para una propuesta normativa de ordenación del territorio

Los presentes lineamientos tendrán por objeto regular la ordenación del territorio y los organismos competentes para su gestión. Para tal fin el territorio será definido como el área geográfica que adquiere significado para quienes establecen un vínculo de pertenencia o de comunidad frente a agentes externos. Su titularidad recaerá, por lo tanto, en los agentes privados y públicos, así como quienes gozan de un derecho legítimo sobre el mismo.

A fin de establecer la rectoría en materia de OT se propone la creación de la Corporación Regional de Desarrollo (CRD) cuyo ámbito jurisdiccional será la región como escala intermedia. Su producto final es el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) el cual actuará de marco normativa para la asignación de competencias y funciones en materia de OT. Previamente a la elaboración del POT deberá prepararse la Zonificación Ecológica y Ecológico cuya confección recaerá en la gerencia de la CRD cuyos miembros tendrán la función de designar al personal técnico que se encargará de determinar las características del territorio (como los análisis de cuencas, el sistema pluvial e hidrográfico, el estudio de suelos, el régimen catastral) a fin de procurar la viabilidad del proyecto de inversión que se postula a realizarse.

La Corporación Regional de Desarrollo constituye, por lo tanto, una entidad intergubernamental que busca promover el desarrollo económico, social y ambiental de una región específica. Su principal objetivo será coordinar esfuerzos para impulsar proyectos que beneficien a la comunidad y estará conformada por representantes del sector público, privado y la sociedad civil. Las funciones típicas de la Corporación Regional de Desarrollo incluirán las siguientes:

- 1.) Planificación estratégica: Diseñar planes de desarrollo a largo plazo que alineen las necesidades de la región con sus recursos y potencialidades.
- 2.) Fomento de inversiones: Atraer inversiones y apoyar el desarrollo de empresas locales.
- 3.) Desarrollo sostenible: Promover prácticas que aseguren el uso responsable de los recursos naturales y el bienestar de la población.
- 4.) Capacitación y formación: Ofrecer programas de formación para mejorar las habilidades de la fuerza laboral local.
- 5.) Gestión de proyectos: Implementar y supervisar proyectos que impacten positivamente la región, desde infraestructuras hasta iniciativas sociales.

El órgano competente en materia de ordenación del territorio será, por lo tanto, la Corporación Regional de Desarrollo que estará conformada por el Presidente del Consejo de Ministros, el Viceministro de Gobernanza Territorial (adscrito a la PCM), el Presidente del gobierno regional, un representante del Acuerdo Nacional, un representante de la sociedad civil y los alcaldes de los municipios provinciales, distritales y de centros poblados cuya jurisdicción se encuentra comprendida en la región. La Corporación Regional de Desarrollo (que actúa como un órgano autónomo) elabora el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) el cual asignará usos y exclusiones de usos en el territorio sobre el cual actúa.

Cabe precisar que el proceso de OT constituye un proceso dinámico y vinculante para todos los niveles de gobierno. Toda acción del gobierno central requerirá el refrendo del POT para llevarse a cabo. Los planes urbanos y metropolitanos mantendrán, a su vez, una relación de sujeción respecto al POT. El ordenamiento territorial y la gestión del territorio constituyen

una política de Estado, que consiste en un procedimiento político, técnico y administrativo de toma de decisiones concertadas respecto al uso y ocupación sostenible del territorio y su gestión integrada en base a las potencialidades y limitaciones del cual goza (adaptado del Proyecto de Ley 2758/2017-CR).

5.2.2.) La ordenación del territorio y la reforma del capítulo XIV de la Constitución sobre descentralización: el PMO como marco y estructura de la Corporación Regional de Desarrollo

La CRD tendrá una constitución similar al PMO (Project Management Office, por sus siglas en inglés) que, al estar conformado tanto por actores estatales como miembros del sector privado y de la sociedad civil, se le atribuirá amplias competencias en materia de OT. Como se sabe el PMO comprende un nuevo modelo de gestión que busca administrar un proyecto desde un órgano ejecutivo que convoca a tanto actores estatales como no estatales. Un PMO es una agencia, grupo o departamento que define y mantiene los estándares de gestión de proyectos para una empresa. Estos estándares adoptan la certificación internacional ISO 21500 que permite establecer un alto rendimiento y desempeño institucional del proyecto. Como menciona la corporación Bureau Veritas:

“La norma ISO 21500 es una norma internacional desarrollada por la Organización Internacional de Normalización (ISO) que se centra en la gestión de proyectos. Fue

publicada por primera vez en 2012 bajo el título "Directrices para la dirección y gestión de proyectos" (Bureau Veritas)⁴¹.

Así, el PMO "proporciona un marco de referencia para la planificación, ejecución y control de proyectos, con el objetivo de mejorar la efectividad en la gestión de estos. En términos más simples, la norma ISO 21500 establece principios y directrices para llevar a cabo un proyecto de manera efectiva y exitosa. Esto incluye aspectos como la definición de objetivos, asignación de recursos, planificación, ejecución, monitorización y control. La norma ISO 21500 se basa en un enfoque de ciclo de vida de proyecto y proporciona una serie de procesos y áreas de conocimiento que son fundamentales" (Bureau Veritas).

La PMO conserva la documentación y las métricas para la ejecución de proyectos y tiene la tarea de garantizar que los proyectos se entreguen a tiempo y dentro del presupuesto. "Las PMO se encargan de integrar los datos y la información de los proyectos estratégicos y evaluar hasta qué punto se cumplen estos objetivos de alto nivel" (ESAN, 2022). Como comenta Vicente José Granadino Galindo, los PMOs "[p]ueden tener responsabilidades en todos los niveles de la compañía y juegan un papel importante para apoyar la alineación estratégica y entregar valor organizacional" (ESAN, 2022). Por todo lo anterior, es necesario una reforma del capítulo XIV de la Constitución para incluir la postulación del modelo de PMO que sirva de marco a las corporaciones regionales de desarrollo a fin de garantizar un óptimo resultado en el diseño e implementación del Plan de Ordenación del Territorio (POT).

⁴¹

<https://www.bureauveritas.es/certificacion/calidad/iso-21500-gestion-de-proyectos#:~:text=Proporciona%20un%20marco%20de%20referencia,de%20manera%20efectiva%20y%20exitosa.>

CONCLUSIONES

El tránsito de un modelo de gobierno estado céntrico a otro policéntrico o multipolar constituye una tendencia global de reestructuración económica y política que lleva a cuestionar la actual hegemonía que los Estados nacionales despliegan en su territorio. La introducción de nuevos instrumentos de gestión y enfoques como la *ordenación del territorio* lleva a entender la nueva relación que empieza a vincular las diferentes escalas o niveles de gobierno con las poblaciones y los territorios que aquéllas administran. La ordenación del territorio consiste en un proceso dinámico de planificación que involucra tanto actores estatales como de la sociedad civil a fin de crear entornos sociales y ambientales sostenibles. La doctrina que viene elaborándose hasta la fecha contempla la OT desde su componente ambiental pero esta misma dimensión abarca no sólo su protección y conservación, sino que comprende la manera en que son concebidas la ciudad y el territorio dentro de una perspectiva holista que incluye no sólo lo ambiental pero también los aspectos cultural, social y económico de dichos entornos.

El concepto de territorio requiere, pues, una profunda revisión puesto que su definición no ha sido contemplada aún por las ciencias sociales y jurídicas. De acuerdo con el artículo 189º, el territorio de la República “está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación”. Si bien el artículo establece los tipos o clases de territorio en el articulado del XIV de la carta no se plantea una definición o marco conceptual sobre el mismo. Por ello, debe recurrirse a la doctrina a fin de indagar en el concepto de

territorio empleado por otras ciencias sociales que, como la antropología, la sociología y la geografía, incorporan el elemento relacional entre el grupo humano y el espacio o lugar en el cual habitan. El territorio, pues, comprende un plano más vasto, pero también más concreto de lo que significa el reconocimiento de un lugar.

Desde su independencia, el Perú se ha caracterizado como un Estado unitario y descentralizado, no obstante, dicho modelo de Estado aún no se ha consolidado plenamente dado el centralismo y la falta de institucionalidad que erosiona la capacidad ejecutiva de su aparato de gobierno. Progresivamente, el Estado peruano se ve en la necesidad de contar con mecanismos jurídicos más flexibles que requieren atender de manera eficiente y eficaz las diversas demandas sociales y políticas de la ciudadanía. Para ello, la ordenación del territorio requiere con carácter de urgencia un instrumento normativo o ley que establezca las competencias y la rectoría en dicha materia. El consenso por la planificación constituye una vía para anticiparse a los resultados obtenidos por políticas de gobierno desfasadas y desvinculadas de la realidad social y geográfica sobre los cuales buscan generar un cambio institucional. La regionalización requiere antes comprender el significado del concepto de región como un ámbito más amplio que las ciudades y que corre transversalmente a las diferentes escalas geográficas que guardan injerencia sobre los territorios.

Como sostuvo Emilio Romero (1987), se requiere una nueva mirada al descentralismo a través de la ordenación y gestión del territorio. Para ello instrumentos como los Planes de Ordenamiento Territorial (POTs) y la Zonificación Ecológica y Económica permitirán establecer los usos y las funciones que cada territorio deberá asumir a partir de la nueva estructura de gobierno. Una mirada retrospectiva contempla los diferentes periodos que

forjaron la actual estructura política que gobierna el territorio peruano. La organización geográfica y social durante el Tahuantinsuyo, los corregimientos, los cabildos, las intendencias durante el régimen virreinal y la instauración de los departamentos, las corporaciones departamentales de desarrollo y las regiones en el periodo republicano constituyen los hitos que articularon una compleja trama institucional que en la actualidad requieren una revisión y replanteamiento. El OT puede convertirse así en una valiosa oportunidad para crear las condiciones sociales y jurídicas para la gobernabilidad futura del país y sus regiones.

En los capítulos precedentes se ha podido observar que normas como la ley 30230 vulneran el derecho a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado, así como el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad sobre sus territorios (como los artículos 19º al 23º, 36º al 51º, el artículo 57º y la Tercera Disposición Complementaria Derogatoria). Asimismo, esta norma busca que las municipalidades eliminen o reduzcan las tasas por fiscalización de las actividades económicas. Una reforma constitucional del artículo 190º de la Constitución vinculado a la creación de las regiones debe incorporar el componente territorial a fin de establecerlas como el eje rector de las políticas de gobierno. Para ello los gobiernos regionales deberán recuperar su facultad de ordenamiento territorial y, en tal medida, iniciativas como la Corporación Regional de Desarrollo (CRD) podrían actuar como la instancia rectora para el diseño e implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POTs). Es necesario quebrar el círculo vicioso de la gestión subnacional que consiste en atribuir la falta de capacidad para la ejecución del gasto fiscal a los gobiernos locales y que, por esta razón, no se redistribuye los ingresos de aquellos distritos que cuentan con mayores recursos. Como el proyecto Conga, se tiene el caso de una ausencia en el manejo territorial de la cuenca que produce un conflicto de competencias entre el gobierno central y el regional debido a la

prevalencia de la escala nacional en la jerarquía de gobierno. Establecer la competencia en materia de OT constituye, pues, uno de los principales desafíos al momento de asignar funciones a la instancia que administra un territorio.

La reestructuración o re-escalamiento político de los Estados afirmado por autores como Neil Brenner (2004) y John Agnew (1994; 2000; 2001) constituye una tendencia global que lleva a la creación de nuevas regiones o espacios territoriales que adquieren predominio en el nuevo contexto metropolitano que caracteriza la era contemporánea. El Derecho tiene el desafío de plantear las nuevas bases administrativas que los Estados deberán encarar en el futuro a fin de asegurar la sostenibilidad de los entornos sociales y urbanos que caracterizan a las regiones y ciudades contemporáneas. A lo largo del presente estudio se han comparado los diferentes modelos o tipo de Estados que gobiernan un territorio a la luz de lo establecido por la doctrina. Así, se han discutido los tipos o modelos unitario, el federal, el regional y el autonómico y su viabilidad para sociedades como la peruana que en la era presente enfrentan una crisis aguda de institucionalidad que parece prolongarse mientras no se aseguren las bases organizativas para la gestión de su territorio. Cada uno de estos modelos o tipos ideales mantiene sus propias ventajas o virtudes de acuerdo con el contexto social sobre los que estos se erigieron. Autores como Ferrando Badía dan cuenta de la importancia que estos modelos gozarán en el futuro.

El modelo de Estado que actualmente rige al Perú es el unitario y descentralizado. Sobre este modelo deberá abordarse la ordenación del territorio como una vía para articular las diversas escalas de gobierno que estructuran al Estado peruano. Es necesario contemplar la administración del territorio desde el punto de vista de los actores sociales y su participación

en los procesos de planificación tanto rural como urbana. Como se aprecia, la ordenación del territorio comprende una política más amplia que la planificación urbana y mantiene una cierta autonomía con respecto a ella. Es preciso identificar los diferentes instrumentos de planificación y empezar a trabajar de manera coordinada para finalmente sentar las bases de la gobernabilidad futura del país y sus regiones.



BIBLIOGRAFÍA

Fuentes de información consultadas (siguiendo las reglas APA, 7ma edición)

Agnew, J. (1994). The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory. *Review of International Political Economy*, Spring, 1994, Vol. 1, No. 1 (Spring, 1994), pp. 53-80.

Agnew, J. (2000). From the political economy of regions to regional political economy. *Progress in Human Geography* 24,1 (2000) pp. 101–110.

Agnew, J. (2001). The New Global Economy: Time-Space Compression, Geopolitics, and Global Uneven Development. *Journal of world-systems research*, VII, 2, fall 2001, pp. 133–154.

Alarcón, M. (2019). Gobernar un mundo en guerra: el rol de los cabildos en el primer orden colonial peruano (1529-1548). *Histórica XLIII.1 (2019): 7-57.*

Alcabés, N. (2007). Propuesta para la regionalización pluridepartamental del Perú. Cuad. Difus. 12(22), junio 2007.

Allen, J. y Cochrane, A. (2007). Beyond the territorial fix: regional assemblages, politics and power. *Regional Studies*, 41:9, 1161-1175.

Amin, A. (2004). Regions unbound: towards a new politics of place. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 2004, Vol. 86, Nº 1, Special Issue: *The Political Challenge of Relational Space* (2004), pp. 33-44.

Aranda, M.V. (2002). La jurisdicción especial de las comunidades campesinas en el departamento del Cusco. Tesis de Licenciatura, Facultad de Derecho PUCP.

Augusto, M. C., Dargent, E. y Rousseau, S. (2017). Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú). *Colombia Internacional*, (90), 99-125.

Augusto, M. C. (2018). Cuando el Estado y la sociedad confluyen: la construcción de la política territorial en San Martín (2002-2018). *Debates en Sociología* No. 47 (2018), 9-39.

Azpur, J. et al. (2006). La descentralización en el Perú: un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible. Cuadernos descentralistas No. 18. Grupo Propuesta Ciudadana y CIES.

Badía, J.F. (1978). El Estado unitario, el federal y el Estado regional. Editorial Tecnos.

Balandier, G. (1969). Antropología política. Ediciones Península.

Ballado Barrón, F. E. (1957). Formas de Estado. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, No. 25-26 (1957).

Basadre, J. (1978). Perú: problema y posibilidad. Banco Internacional del Perú.

Bassand, M. (2001). Metropoles et metropolisation. En: Enjeux de la sociologie urbaine. Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

Bauman, Z. (1998). Globalization: the human consequences. Polity.

Beck, U. (2004) *¿Qué es la globalización?* Paidós.

Belaúnde, V.A. (1987a). Obras completas: III: La realidad nacional. Primera serie: El proyecto nacional. Edición de la Comisión Nacional del Centenario.

Belaúnde, V.A. (1987b). Obras completas: IV: El debate constitucional. Primera serie: El Proyecto nacional. Edición de la Comisión Nacional del Centenario.

Bielza de Ory, V. (2008). Introducción a la ordenación del territorio: un enfoque geográfico. Pressas Universitarias de Zaragoza.

Bielza de Ory, V. (2012). Organización y ordenamiento del territorio. Desarrollo y sostenibilidad. Experiencia europea para el Perú. Revista Geográfica 152.

Blume, Ernesto (2011). Emmanuel Joseph Sieyès: su tiempo, su vida y sus aportes a la forja del Estado Constitucional. *Ius et Praxis*, Revista de la Facultad de Derecho No. 42, 2011, pp. 223-259.

Bobbio, N. (2007). La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político: año académico 1975-1976. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Boone, Catherine (2012). Política territorial y el alcance del Estado: Irregularidad por diseño. *Revista Ciencia Política* 32(3), 623-641.

Borja, J., Castells, M., Belil, M., Benner, C., y United Nations Centre for Human Settlements (2000). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus.

Brenner, N. (1999). Beyond State-centrism? Space, territoriality, and geographical scale in globalization studies. *Theory and Society*, Vol. 28, No. 1 (Feb., 1999), 39-78.

Brenner, N. (2004). *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford University Press.

Bureau Veritas (2024). ISO 21500. Gestión de proyectos. En: <https://www.bureauveritas.es/certificacion/calidad/iso-21500-gestion-de-proyectos#:~:text=Proporciona%20un%20marco%20de%20referencia,de%20manera%20efectiva%20y%20exitosa.>

Cáceres, P. (2019). Estado local: elementos para una teoría y un enfoque analítico para su estudio. *DAAPGE* 33, 2019, pp. 51–88.

Campana Ocampo, A. (2017). Implementación de políticas territoriales en el Perú: políticas territoriales, desarrollo y gestión del territorio. Grupo Propuesta Ciudadana.

Canziani, A. J. (2012). *Ciudad y territorio en los Andes: Contribuciones a la historia del urbanismo prehispánico*. Lima: Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Capel, H. (2002). Redes, chabolas y rascacielos. Las transformaciones físicas y la planificación en las áreas metropolitanas. EN: El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado: una mirada a Europa y América Latina. Ed. Institut d'Estudis Territorials. pp. 17-45.

Cardich, A. (1988). *Civilización andina: su formación*. CONCYTEC.

Castells, M. (1995) *La ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza Editorial.

CEPLAN (2023). *Descentralización, regionalización y macrorregiones: balance y escenarios para el desarrollo territorial del Perú*. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

Cheema, G. S. y Rondinelli, D. A. (1983). Decentralization and development: policy implementations in developing countries. SAGE Publications y United Nations Centre for Regional Development.

Chiarella, R. y Yakabi, K. (2016). Planificación y ordenamiento territorial. Consideraciones a partir del caso peruano. *Revista Política e Planejamento Regional, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, julho/dezembro 2016, pp. 137 a 158.*

Chion, M. (2002). Dimensión metropolitana de la globalización: Lima a fines del siglo XX. *Revista eure (Vol. XXVIII, Nº 85), pp. 71-87, Santiago de Chile, diciembre 2002.*

Comisión Nacional de Plan de Gobierno del Partido Aprista Peruano (1982). El APRA y las Corporaciones Departamentales de Desarrollo. Ediciones Pueblo.

Contreras, C. (1988). Mineros y campesinos en los Andes. Mercado laboral y economía campesina en la sierra central: siglo XIX. IEP ediciones.

Contreras, C. (2000). Centralismo y descentralismo en la historia del Perú independiente. IEP: The Japan Center for Area Studies, 2000.

Cotler, J. (2005). Clases, Estado y nación en el Perú. Lima: IEP Ediciones.

Cuervo Restrepo, J. I. (2002) El modelo de gestión del FOREC: de la crisis del estado al estado franquicia. Balance y perspectivas del Fondo para la Reconstrucción Económica y Social del

Eje Cafetero. Revista Opera, vol. 2, núm. 2, noviembre, 2002, 133-152, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

Dalla Torre, M.A. (2017). Gobernanza territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial: el caso de la provincia de Mendoza, Argentina. Bitácora, 27, (1) 2017: 47 – 54 Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Dammert Ego Aguirre, M. (2003). La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Dargent, E. (2021). El páramo reformista: un ensayo pesimista sobre la posibilidad de reformar al Perú. Fondo Editorial PUCP.

De Certeau, M. (1996). La invención de lo cotidiano. Universidad Iberoamericana.

De Echave, J. Diez A. (2013). Más allá de Conga. Red Peruana por una Globalización con Equidad.

De las Casas, O. (1993). Regionalización: proceso incomprendido. Derecho & Sociedad, Núm. 7 (1993), 37-40

Delgado Silva, Á. (1998). Avatares de la “forma de Estado” en el periodo fundacional de la República (1820-1839). Pensamiento constitucional, Año 5, no. 5 (1998), pp. 229-285.

Delgado Silva, Á. (2007). ¿Descentralización sin regionalización? En busca de nuevas rutas para descentralizar el país. En: Derecho Administrativo Contemporáneo. Ponencias del II Congreso de Derecho Administrativo.

Diamond, J. (2017). Guns, germs and steels: the fates of human societies. W.W. North and Company.

Dickinson, R. (1961). Ciudad, región y regionalismo. Omega.

Dueñas, A. (2016). Cabildos de naturales en el ocaso colonial: jurisdicción, posesión y defensa del espacio étnico. *Histórica XL, 2 (2016): pp. 135-167.*

Durkheim, E. (1967). De la división del trabajo social. Editorial Schapire.

Equiguren, F. (2002). El congreso, el gobierno y sus relaciones en la propuesta de la reforma institucional. *Socialismo y participación, N° 94 (Dic. 2002).*

Elazar, G. (2017). Moving away from partition: the federal road to peace. *Israel affairs, 2017 Vol. 23, N° 3, pp. 575-589.*

ESAN (2022). PMO: ¿Qué es y cuáles son sus ventajas y desventajas? Conexión Esan el 01 Febrero 2022. En: <https://www.esan.edu.pe/conexion-esan/pmo-que-es-y-cuales-son-sus-ventajas-y-desventajas>.

Fisher, John R. (1981). Gobierno y sociedad en el Perú colonial: el régimen de las intendencias 1784-1814. PUCP.

Foy Valencia, P. (2009). Consideraciones jurídicas sobre el ordenamiento territorial ambiental. *Espacio y Desarrollo* N° 21, 2009, pp. 139-169.

García Belaúnde, D. (1991). Forma de gobierno en la Constitución Peruana. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, No. 74, octubre-diciembre 1991.

García Belaúnde, D. (1996). La reforma del Estado en el Perú. En: *La reforma del Estado: estudios comparados*. UNAM, pp. 371-393.

García Chávarri, A. (2009). Entre el derecho y la moral. Anotaciones a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano. En: *Persona, derecho y libertad: nuevas perspectivas: escritos en homenaje al profesor Carlos Fernández Sessarego / Carlos Alberto Calderón Puertas, María Elisa Zapata Jaén, Carlos Agurto Gonzales, coords.* MOTIVENSA, 2009.

García de Enterría, E. y Fernández, T.R. (2004). *Curso de derecho administrativo*. Thomson y Civitas.

Gargarella, R. (2014). *La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Katz Editores.

Giddens, A. (2003). La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración. Amorrortu Editores.

Glave, M. (2012). Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú: Notas conceptuales y balance de logros y limitaciones. En: Desarrollo rural y recursos naturales. GRADE. 123-165.

Gluckman, M. (1965). Politics, law and ritual in tribal society. Basil Blackwell.

Gonzales de Olarte, E. (1983). Dinámica económica regional. En: Iguíñiz, J. (ed.) La cuestión rural en el Perú. Fondo Editorial PUCP.

Gonzales de Olarte, E. (2021). Economía regional y urbana: el espacio importa. Fondo Editorial PUCP.

Gonzales Díaz, J. et al. (2013). La territorialización de la política pública en el proceso de gestión territorial como praxis para el desarrollo. Cuadernos de Desarrollo Rural, 10 (72), 243-265.

González Prada, M. (2023). Horas de lucha. Ediciones Achawata.

Grompone, R. (2002). Los dilemas no resueltos de la descentralización. Documento de trabajo, 118. Serie Sociología y Política, 30. IEP.

Guerra García, G. (1999). La reforma del Estado en el Perú: pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo. Agenda: Perú.

Hardt, M. y Negri, A. (2002). Imperio. Paidós.

Hamilton, A. (1957). El Federalista. Fondo de Cultura Económica.

Heller, H. (2007). Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica.

Jayasuriya, K. (2008) Regionalising the state: political topography of regulatory regionalism. Contemporary Politics, Vol. 14, No. 1, March 2008, 21–35.

Jellinek, G. (1943). Teoría general del Estado. Albatros.

Keohane, R. (1986). Neorealism and its critics. Columbia University Press.

Krader, L. (1972). La formación del Estado. Labor.

Landa, C. (1990). Balance constitucional de la regionalización. En: Derecho, Nos. 43 y 44, Lima 1989-1990, p. 218.

Lanhenhove, L. V. (2013). What is a region? Towards a statehood theory of regions. Contemporary Politics, Vol. 19, No. 4, 474–490.

Latour, B. (2008). Reensamblando lo social: una introducción a la teoría del actor-red. Manantial.

Lipton, M. (1989). Why poor people stay poor: urban bias in world development. Avebury.

Llanos-Hernández, L. (2010). El concepto del territorio y la investigación en las ciencias sociales. Agricultura, sociedad y desarrollo, Vol. 7, No. 3, Texcoco (setiembre-diciembre 2010).

Lumbreras, L. (2004). El Perú prehispánico. En: Perú indígena y virreinal: Sociedad Estatal para la Acción Cultural Exterior, Madrid.

MacLeod, Gordon y Jones, Martin (2007). Territorial, Scalar, Networked, Connected: In What Sense a "Regional World"?, *Regional Studies*, 41:9, 1177-1191.

Massey, D. (2008). Politics and space-time. En: *Theory and methods: critical essays in Human Geography*. Routledge.

Mariátegui, J. C. (2007). 7 ensayos de interpretación de la realidad peruana. Fundación Biblioteca Ayacucho.

Matienzo, J. (1910). Gobierno del Perú. Compañía sud-americana de billetes de banco.

McEvoy, C. (2013). No hay República sin Indios: Juan Bustamante y su Proyecto Integrador. En: McEvoy, C. En Pos de la República: Ensayos de historia política e intelectual. Centro de Estudios Bicentenario, Municipalidad de Lima, Asociación Antonio Raimondi.

Moore, S. F. (1973). Law and Social Change: The Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study. *Law & Society Review*, 1973, Jul 01. 7(4), 719-746.

Morales, F. (1997). Forma jurídica de estado en el constitucionalismo peruano del siglo XIX. *Pensamiento constitucional*, Año 4, no. 4 (1997).

Morgan, K. (2007). The Polycentric State: new spaces for empowerment and Engagement? *Regional Studies*, Vol. 41.9, pp. 1237–1251, December 2007.

Muñoz, P. (2014). Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de coordinación interinstitucional.

Murra, J. (2007). Estructura económica del Estado inca. Siglo XXI.

Neyra, G. (2013). Descentralización en el Perú. *Revista Internacional de Presupuesto Publico-ASIP* N° 81, marzo/abril 2013.

Ochoa Cardich, C. (1995). La regionalización en el régimen constitucional peruano. *Ius et veritas*-Año 6, No. 11 (Nov. 1995).

Ochoa Espejo, P. (2020). On Borders: Territories, Legitimacy, and the Rights of Place. Oxford Scholarship Online.

O' Donnell, G. (1993). On the State, democratization and some conceptual problems: a Latin American View with glances at some postcommunist countries. *World Development*, Vol. 21, Nº 8, pp. 1355-1369, 1993.

Ortiz, I. et al. (2020). Derecho y Planificación Urbana. Problemas actuales de la planificación de Lima Metropolitana. *Revista IUS ET VERITAS Nº 61, diciembre 2020*.

Ossio, J.L. (2006). Más allá de lo local: el impacto de la industria minera transaccional en la producción del espacio urbano en Cajamarca. Tesis de licenciatura en Sociología (PUCP).

Ossio, J.L. (2007). Withering the State? The trade-offs between governmentality and devolution in the regional management of the decentralization process in Peru. Tesis de maestría (LSE).

Ossio, J.L. (2019). Del Estado a la región: bases para una política pública de gestión territorial en el Estado peruano. Ponencia presentada para la Escuela de Administración Pública Iberoamericana (ESAPI Gestión) en setiembre del 2019.

Paasi, A. (2004). Place and region: looking through the prism of scale. *Progress in Human Geography* 28,4 (2004) pp. 536–546.

Parejo, L. (2012). La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el estado territorialmente descentralizado. *Revista digital de Derecho Administrativo*, N° 7, segundo semestre 2012, pp. 63-88.

Pease, F. (1980). Los incas. Juan Mejía Baca.

Planas, P. (2001). Estado y ciudadanía. Metrocolor.

Pospisil, L. (1971). *Anthropology of Law. A Comparative Theory*. New Haven: Harper and Row Publishers Inc.

Pujadas, R. y Font, J. (1998). Ordenación y planificación territorial. Síntesis.

Putnam, R. (1994). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.

Quiroga, A. (1987). El "Estado de autonomías" español como modelo para la regionalización en el Perú. *Thémis*, Época 2, no. 9 (diciembre 1987).

Ramírez Velásquez, B. R. (2003). Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio: un recorrido por los campos de las teorías. UAM I Miguel Ángel Porrúa.

Ramírez, C. A. (2011) El enfoque territorial del desarrollo desde la perspectiva municipal: algunos problemas metodológicos y prácticos. *Textual*, ene-jun 2011, issue 57, pp. 39-64.

Ricalde, F. y Deza, M. I. (2017). Nuevo gobierno recibe una descentralización incompleta. En: <http://www.integracion.pe/79-percibe-que-los-recursos-no-se-reparten-de-manera-equitativa-en-el-territorio/>.

Rodríguez-Posé, A. y Bwire, A. (2004). The economic (in)efficiency of devolution. *Environment and Planning A*, volumen 36, pp. 1907-1928.

Rodríguez-Posé, A. y Gill, N. (2003). The global trend towards devolution and its implications. *Environment and Planning C: Government and Policy*, volumen 21, pp. 333-351.

Rodríguez-Posé, A. y Gill, N. (2005). On the “economic dividend” of devolution. *Regional Studies*, 39:4, 405-420.

Rojas, Piero (2015). Administración pública y los principios del derecho administrativo en Perú. *Revista Digital de Derecho Administrativo*. 13 (jun. 2015), 193–209.

Romero, E. (1987). *El descentralismo*. Tarea, Asociación de Publicaciones Educativas.

Rowe, J. (2003). *Los incas del Cuzco: siglo XVI, XVII y XIII*. INC.

Saito, A. y Rosas Laura, C. (2017). *Reducciones: la concentración forzada de las poblaciones indígenas en el Virreinato del Perú*. 1era edición. National Museum of Ethnology, Fondo Editorial PUCP (Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa).

Sanabria, S. (2014). La ordenación del territorio: origen y significado. Ver: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-70892014000100002.

Santa Cruz, F. (2004). Desafíos y tareas de la regionalización en el Perú de hoy. En: Guerra García, F. El proceso de regionalización en el Perú: realidades y desafíos.

Schmitt, C. (1982). Teoría de la Constitución. Alianza Editorial.

Sennett, R. (1978). El declive del hombre público. Ediciones Península.

Sieyès, E.J. (1973). ¿Qué es el Tercer Estado? Aguilar.

Sobrevilla, Natalia (2019). Los inicios de la república peruana: viendo más allá de la “cueva de bandoleros”. Fondo Editorial PUCP.

Stocpol, T. (2007). El Estado regresa al primer plano: estrategia de análisis en la investigación actual. En: Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual / Carlos H. Acuña, comp., Jefatura de Gabinete de Ministros.

Storper, M. (1997). The regional world: territorial development in a global economy. The Guilford Press.

Suelt, V. (2013). Un nuevo paradigma del Estado unitario: la asimetría territorial y los esquemas de coordinación. *Universitas* 127, pp. 309-339.

Tajadura, J. (2019). El futuro de las provincias y las diputaciones provinciales ante una reforma de la constitución territorial. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 43, 2019, pp. 229-256.

Tanaka, N. (1997). Los espejos y espejismos de la democracia y el colapso de un sistema de partidos: Perú 1980-1995, en perspectiva comparada. Tesis (Dr.) FLACSO.

Tanaka, M. (2012). ¿Por qué el Estado no responde adecuadamente a los conflictos sociales? ¿Qué hacer al respecto? *Economía y Sociedad* 79, CIES, marzo 2012.

Thais, L. (2006). Informe anual 2005 sobre el proceso de descentralización: informe que presenta el Consejo Nacional de Descentralización (CND) ante la Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso de la República. Consejo Nacional de Descentralización (CND).

Tilly, Charles (1992). *Coercion, capital and European states, AD 990-1990*. Blackwell.

Tuesta Soldevilla, F. (2023). *La reforma política: ideas y debates para un mejor gobierno*. Debate.

Valverde, Mariana (2015). *Chronotopes of Law: jurisdiction, scale and governance*. Routledge.

Vargas Morales, Z. E. (2008). Centralismo, descentralización y expectativas de la ciudadanía. *Investigaciones sociales*, Año XII, No. 21, pp. 203-220. UNMSM.

Vásquez, I.M. (2019). Los determinantes de ordenamiento territorial como límite a la autonomía local en materia de disposición urbanística del territorio. *Revista digital de Derecho Administrativo*, Nº 22, segundo semestre, 2019, pp. 255-295.

Verdú, L. Derecho constitucional como derecho administrativo. En: <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/8148/7799>.

Vergara-Pinto, F. (2020). Conservación, desarrollo y descentralización: lecciones de un modelo de gestión territorial público-privado en el sur de Chile. *Revista LIDER*, 36(22), pp. 132-147.

Villarán, M.V. (1998). *Lecciones de derecho constitucional*. Fondo Editorial PUCP.

Waltz, K. (2001). *Man, the State and war: a theoretical analysis*. Columbia University Press.

Walzer, M. (1983). *Esferas de la justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad*. Fondo de cultura económica: México, D.F.

Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Zas Friz, J. (1998). La descentralización ficticia: Perú 1821-1998. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Zas Friz, J. (1999a). La autonomía política y sus elementos: una introducción conceptual para el estudio de los gobiernos subnacionales. *Derecho PUC*, Pontificia Universidad Católica del Perú, No. 52 (1998-99).

Zas Friz, J. (1999b). El sistema administrativo territorial revolucionario-napoleónico y la actual organización estatal peruana. *BIRA 26 (Lima): 367-380 (1999)*.

Zas Friz, J. (1999c). Importancia de la regionalización en el desarrollo del país. *Agenda Internacional; Vol. 6, Núm. 13 (1999); 185-192*.

Zas Friz, J. (2001). El sueño obcecado: la descentralización política en la América Andina. Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Zas Friz, J. (2004). La insistencia de la voluntad: el actual proceso peruano de descentralización política y sus antecedentes inmediatos (1990-2004). Defensoría del Pueblo.

Zas Friz, J. (2008). Descentralización: Gobiernos regionales y gobiernos locales. Centro Peruano de Investigación y Desarrollo de Proyectos.

Zas Friz, J. (2010). Un balance panorámico de los gobiernos subnacionales. *Politai: revista de Ciencia Política, Año 1, No. 1 (noviembre 2010), pp. 24-31*.

Zas Friz, J. (2020). Derecho municipal. Fondo Editorial PUCP.

Zegarra Valdivia, D. (2023). Ordenación del territorio y planificación urbana en el Perú. Marco institucional y jurídico. Su alcance en poblaciones vulnerables. Palestra Editores, Tirant Lo Blanc.

Ziblatt, D. (2004). Rethinking the Origins of Federalism: Puzzle, Theory, and Evidence from Nineteenth-Century Europe. *World Politics*, Oct., 2004, Vol. 57, No. 1 (Oct., 2004), pp. 70-98.

Zoido Naranjo, F. (1998). Geografía y ordenación del territorio. *Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia*, Barcelona: nº 16, abril 1998. Nuevas fronteras de los contenidos geográficos, p. 19-31.

Zuidema, R.T. (1995). El sistema de ceques del Cuzco: la organización social de la capital de los incas, con un ensayo preliminar. Fondo Editorial PUCP.

Marco normativo en torno al proceso de descentralización y la gestión del territorio (siguiendo las reglas APA, 7ma edición)

Entre los instrumentos legales cabe mencionar los siguientes cuerpos normativos señalados por el Grupo Propuesta Ciudadana (2014):

Congreso de la República del Perú. (1993, 29 de diciembre). Constitución Política del Perú, que señala que los recursos naturales son patrimonio nacional y que el Estado promueve su uso sostenible.

Congreso de la República del Perú. (2002, 17 de julio). Ley de Bases de la Descentralización. Ley 27783.

Congreso de la República del Perú. (2002, 23 de julio). Ley de Demarcación y Organización Territorial. Ley 27795.

Congreso de la República del Perú. (2002, 16 de noviembre). Ley de Gobiernos Regionales. Ley 27867. 16 de noviembre del 2002. Recuperado de: http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/login.asp.

Congreso de la República del Perú. (2003, 26 de mayo). Ley Orgánica de Municipalidades. Ley 27972.

Congreso de la República del Perú. (2005, 13 de octubre). Ley General del Ambiente. Ley 28611.

Congreso de la República del Perú. (2007, 19 de mayo). Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales. Ley 29021.

Congreso de la República del Perú. (2007, 19 de diciembre). Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Ley 29158.

Congreso de la República del Perú. (2018). Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Territorio. Proyecto de Ley No. 2758/2017-CR.

Poder Ejecutivo. (1997, 25 de junio). Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales. Ley 26821.

Poder Ejecutivo. (2001, 20 de junio). Reglamento de la ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica. Decreto Supremo No. 068-2001-PCM, que considera que el ordenamiento ambiental tiene por objeto establecer las condiciones de uso y ocupación del territorio de acuerdo con las características económicas, sociales, ambientales y culturales de cada espacio.

Poder Ejecutivo. (2004, 22 de diciembre). Reglamento de Zonificación Económica y Ecológica. Decreto Supremo No. 084-2004-PCM. Diario Oficial El Peruano

Poder Ejecutivo. (2014, 11 de julio). Ley 30230. Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país. Diario oficial El Peruano.

Ley General del Ambiente, Ley N° 28611, que señala que la planificación y el Ordenamiento Territorial permiten orientar la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, considerando criterios tanto técnicos como políticos.

Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento de la Biodiversidad Biológica, Ley N° 27811, que establece directrices para tales fines.

Ley Marco del Sistema Nacional Ambiental, Ley N° 28245, que plantea que el OT debe basarse en las potencialidades y limitaciones del territorio, mediante el conjunto de instrumentos de gestión ambiental con carácter multisectorial y descentralizado, uno de los cuales es la ZEE.

Decreto Supremo N° 087-2004-PCM, que reglamenta la instrumentalización de la ZEE para el uso sostenible de los territorios y sus recursos naturales a partir de una evaluación de sus limitaciones y posibilidades.

Decreto Supremo N° 012-2009-Minam, que orienta el cumplimiento obligatorio de las actividades públicas y privadas en relación con el uso racional del territorio, sobre la base de la ZEE.

Resolución Ministerial N° 026-2010-Minam, que aprueba los lineamientos de política para el OT.

Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821, que define los alcances de la ZEE en base a áreas prioritarias y considera que la ZEE es un instrumento de apoyo al Ordenamiento Territorial.

Resolución Ministerial N° 135-2013-Minam, que amplía los requerimientos de documentación para sustentar los POT.

Resolución Directoral del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) N° 008-2012-EF/6301, que establece dos directrices importantes: una señala los contenidos mínimos de los perfiles de proyectos de inversión pública sobre la recuperación de áreas degradadas por residuos sólidos a nivel local; la otra plantea los lineamientos y fases concernientes a los proyectos de inversión pública y los servicios en materia de Ordenamiento Territorial.

Ordenanzas regionales sobre los alcances de la ZEE y del OT así como las instancias institucionales responsables de tales instrumentos.