
LA BUROCRACIA EN EL PROCESO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN PERÚ. UN FRENO PARA EL DESARROLLO

Sisko Rendón Cusi

Universidad Nacional San Agustín de Arequipa (Perú)

<https://orcid.org/0000-0002-2629-4962>

Recibido: 01 de abril de 2021; Devuelto para correcciones: 20 de agosto de 2021; Aceptado: 12 de octubre de 2021

La burocracia en el proceso de ordenamiento territorial en Perú. Un freno para el desarrollo (Resumen)

El proceso de ordenamiento territorial en Perú ha seguido un sinuoso camino y aún no logra su cometido. El objetivo de este trabajo consiste en el análisis de la relación entre el proceso de ordenamiento territorial y la burocracia estatal peruana. La metodología empleada para este propósito ha sido la revisión de documentos elaborados por el Estado peruano, como son instrumentos y normas relacionadas con el ordenamiento territorial. Del análisis de este material se desprende como conclusión que existe un interés activo en oponerse al proceso de ordenamiento territorial, y para lograrlo se utilizan dos mecanismos: la ambigüedad normativa y la burocracia. Con el fin de alargar el tiempo y agotar los procesos de ordenamiento territorial, para ello se elaboraron normas con un carácter extraordinariamente ambiguo que no definen claramente objetivos ni competencias, pero si un sinnúmero de fases y etapas innecesarias propias de la burocracia.

Palabras clave: burocracia; ordenamiento territorial; zonificación ecológica económica; Perú

Bureaucracy in the spatial planning process in Perú. A brake on development (Abstract)

The process of spatial planning in Peru has been an uphill battle and its objectives have still not been reached. Here, I analyze the relation between the spatial planning process and Peruvian state bureaucracy. To this end, I have studied the relevant documents produced by the Peruvian state machinery, such as guidelines and regulations related to spatial planning. From this research I conclude that there is an active interest in opposing the process of spatial planning and this opposition has adopted two principal mechanisms: regulatory ambiguity and unnecessary bureaucratic procedures. With the aim of lengthening spatial planning processes so that they run out of time, the regulations that are drawn up are extraordinarily ambiguous. They fail to define objectives or competencies clearly but specify a seemingly endless continuum of unnecessary phases and stages of the bureaucracy.

Key words: bureaucracy; spatial planning; economic ecological zoning; Perú

Introducción

El concepto de ordenamiento territorial (OT) se mencionó por primera vez en el Perú en 1997, como parte de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales¹. Si bien este hecho representó un avance en el plano normativo, en la práctica no se concretó ninguna actividad relevante hasta la aprobación de la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental en 2001². Esta última permitió la definición de aspectos que facilitaron el avance del proceso de formulación de planes conocidos como Plan de Ordenamiento Territorial (POT), al determinar que la Zonificación Ecológica Económica (ZEE) constituía una etapa de diagnóstico. Con el fin de dinamizar este proceso se aprobó el Reglamento de Zonificación Ecológica Económica³, sin embargo, este careció de claridad respecto a la metodología a utilizar en la formulación de instrumentos de zonificación. Para superar esta deficiencia se aprobó una nueva Guía Metodológica⁴, la cual amplió el alcance de la formulación de una Zonificación Ecológica Económica orientada hacia el ordenamiento territorial.

En la primera década del siglo XXI la mayoría de los países latinoamericanos crearon Ministerios del Ambiente y el Perú no fue la excepción. En el segundo periodo presidencial de Alan García, durante el año 2008 se promulgó el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente⁵, el cual establecía el funcionamiento de la institución, definiendo que esta se encargaría de proseguir las actividades relacionadas con la formulación de la Zonificación Ecológica Económica y el Plan de Ordenamiento Territorial. Para afianzar este proceso el Ministerio aprobó varios decretos, entre los que destacan: la Política Nacional del Ambiente⁶, que en cierta medida se centró en el ordenamiento territorial, y los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial⁷. A pesar de estos esfuerzos, se observa que la aprobación de estas normas fue una actuación inoportuna por parte del Ministerio del Ambiente, ya que se prolongaron los intervalos de tiempo transcurridos para su definición y en vez de facilitar el proceso, acabaron por confundir e inducir la ambigüedad al momento de aplicar los procedimientos⁸.

Durante la primera década del siglo XXI, los gobiernos regionales y locales se interesaron en formular zonificaciones y ordenamientos territoriales en sus jurisdicciones. En el año 2010, la región de Cajamarca aprobó su Zonificación Ecológica Económica a través de la Ordenanza Regional O.R. N°018-2010-GRCAJ-CR, instrumento que fue ratificado por el recién instalado gobierno de Ollanta Humala, por medio de la Resolución Viceministerial N°005-2011-VMDEIN-

¹ Ley N°26821, 1997

² D. S. N°045-PCM, 2001.

³ D. S. N°087-PCM, 2004.

⁴ D. S. N°087-PCM, 2004.

⁵ D.S. N°007-MINAM, 2008.

⁶ D.S. N°012-MINAM, 2009.

⁷ R.M. N°026-MINAM, 2010.

⁸ Rendón, 2019.

ZEE. Sin embargo, tan solo unos meses más tarde se desencadenó un conflicto socio ambiental que tuvo como actores al Gobierno Regional de Cajamarca, a la minera Yanacocha y al Estado central. Por una parte, la región de Cajamarca se opuso a la explotación de una mina en el cerro Conga, apelando a su autonomía y al instrumento de Zonificación Ecológica Económica recién aprobado. Por otra, la minera Yanacocha insistió en la explotación del yacimiento basando sus argumentos en la aplicación de una práctica de minería moderna con impacto ambiental reducido. El tercer actor fue el Estado central encabezado por el gobierno de Humala -de tendencia izquierdista-, que después de haber triunfado en la campaña electoral pregonando el lema de “agua sí, oro no”, terminó virando hacia la derecha y apoyó decididamente las inversiones mineras.

Este conflicto llevó a que se trastocasen las buenas intenciones que se tenían hacia la formulación de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT), ya que al poco tiempo el Ministerio del Ambiente volvió a cambiar las reglas del proceso. A partir del año 2013 se determinó que, para aprobar un Plan de Ordenamiento Territorial, se requería de otros instrumentos complementarios, normas que fueron definidas en una nueva Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial⁹. La nueva directriz contemplaba que no solo bastaba aprobar el instrumento de Zonificación Ecológica Económica, sino que también era necesario realizar otras etapas obligatorias como: estudios especiales (EE), el Diagnóstico Integrado del Territorio (DIT) y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

Para los gobiernos regionales este cambio representó un claro objetivo por parte del Estado, el de obstaculizar el proceso a fin de evitar oposiciones y conflictos en torno a las actividades extractivas que los gobiernos de turno se habían empeñado en promover. La región de Cajamarca, que tuvo un rol protagónico en este aspecto, en lugar de quedarse lamentando los cambios en la normativa, continuó llevando a cabo los estudios especiales para culminar el proceso de formulación de un Plan de Ordenamiento Territorial, con el fin de crear un instrumento que posibilitase la gestión del territorio de su jurisdicción. Frente a esto, la respuesta del gobierno central fue la aprobación de una ley de carácter económico, que significó un candado legal para el proceso. Esta establecía medidas tributarias y la simplificación de los procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país. En su artículo 22º señalaba que "la Política Nacional de Ordenamiento Territorial es aprobada mediante Decreto Supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros. Ni la zonificación Económica ecológica, ni el ordenamiento territorial asignan usos ni exclusiones de uso". Esta determinación legal anuló toda aspiración de los gobiernos subnacionales de contar con un plan de usos del suelo para la gestión territorial, que fuese una guía en función de criterios de sostenibilidad.

Siguiendo esta constante, los años siguientes continuó la evolución normativa orientada a la obstaculización del proceso. Entre 2015 y 2016 se llevaron a cabo nuevos lineamientos, entre los que se cuentan disposiciones respecto a la Comisión Técnica de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios del Ordenamiento Territorial¹⁰, el Procedimiento Técnico y Metodológico para la

⁹ R.M. N°135-MINAM, 2013.

¹⁰ R.M. N°087- MINAM, 2015.

Elaboración del Estudio Especializado de Normativa y Políticas con Incidencia Territorial¹¹, y otros procedimientos orientados a estudios especiales. Finalmente, en 2017 se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio del Ambiente¹², con el que la temática del ordenamiento territorial ha quedado en un limbo aún mayor. A partir de la promulgación de este último reglamento se decidió cambiar la denominación a Ordenamiento Territorial Ambiental, retomándose la terminología de los primeros años del presente siglo. El nuevo gestor de la zonificación sería la oficina de Gobernanza Territorial del Ministerio del Ambiente, no obstante, no se sabe con exactitud qué instancia sería la encargada de gestionar los instrumentos de ZEE ya aprobados. Como sugiere Postigo, todo este problema radica en la deficiente institucionalidad de la planificación y la ausencia de voluntad política para ordenar y simplificar los procesos de planeamiento en general¹³.

La exposición de este recuento general de la evolución normativa en relación al ordenamiento territorial y la zonificación en el Perú se ha logrado a partir de la revisión de diversa documentación de origen gubernamental. En su conjunto, este proceso se ha caracterizado por un marcado desorden temporal que ha alargado los tiempos de tramitación, debido a la burocracia implícita existente en la elaboración y aplicación de los procedimientos normativos. En este contexto, el objetivo de este estudio se centra en el análisis de la relación intrínseca entre la burocracia y el factor tiempo, y en cómo estos elementos determinan las características del proceso –demora e incumplimiento– e influyen en sus resultados, generando factores de índole político y hasta geopolítico en el ámbito de la macroeconomía.

La definición de la burocracia en la gestión pública

Para entender la dimensión del concepto de burocracia conviene primero definirlo. Según la Real Academia Española el término proviene del francés *bureaucratie*, una concatenación de la palabra “bureau”, que significa oficina o escritorio, y del sufijo *cratie* o *cracia*, que significa poder o autoridad. En su acepción pragmática, “burocracia es la organización regulada por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios; conjunto de los servidores públicos; influencia excesiva de los funcionarios en los asuntos públicos y administración ineficiente a causa del papeleo, la rigidez y las formalidades superfluas”¹⁴. El sociólogo alemán Max Weber la definió como una forma de organización humana basada en la racionalidad aplicada al logro de objetivos¹⁵. Destacan también los estudios posteriores de Selznick (1948) sobre la exigencia de control, la delegación de autoridad y la capacitación; los de Gouldner (1954), quien se centró en la adopción de directivas generales e impersonales y sus

¹¹ R.M N°136-MINAM, 2015.

¹² D.S. N°002-MINAM, 2017.

¹³ Postigo, 2017.

¹⁴ Real Academia Española: Diccionario de la lengua española, 23.ª ed., [versión 23.4 en línea]. <https://dle.rae.es>

¹⁵ Weber, 1922.

resultados intencionales y no intencionales; y Merton (1964), que se centró en las anomalías y disfunciones en el funcionamiento de la burocracia y, como estas disfunciones se veían reflejadas en el apego a los reglamentos, los formalismos y papeleos excesivos, la resistencia al cambio y la despersonalización de las relaciones y la jerarquización del proceso de decisión.

La mayoría de estos planteamientos teóricos fueron críticos con la propuesta clásica de Weber y su entendimiento de la burocracia como un tipo ideal de estructura y funcionamiento en términos de las relaciones formales entre los agentes¹⁶. Para Mercedes Lacoviello y Mariana Chudnovsky existen varios tipos de burocracia: la administrativa, que tiene baja capacidad técnica y cuyas tareas se basan en procedimientos estandarizados; la clientelar, que está conformada por los funcionarios públicos que ingresan al aparato estatal de forma temporal bajo criterios de lealtad político-partidaria, por lo general sin capacidad técnica; y la paralela o de “equipos técnicos”, que está conformada por profesionales de gran capacidad técnica que se incorporan al Estado bajo fórmulas contractuales flexibles y se rigen por normas y formas jurídicas extraordinarias¹⁷. Por su parte, Joingnant afirma que es difícil distinguir burócratas de tecnócratas, aunque los últimos se pueden diferenciar en dos: “el capital tecnocrático pragmático, en el que predominan recursos simbólicos de naturaleza racional sin que se observen componentes políticos, y el capital tecnocrático político, en el que sí se aprecia una subespecie política incipiente de capital, en este caso bajo la forma del militatismo partidario”¹⁸.

La burocracia es prescindible para un Estado moderno sólo si está conformada adecuadamente para el funcionamiento apropiado de la “cosa pública”¹⁹. Lacoviello y Chudnovsky señalan a su vez que “la burocracia es una pieza fundamental en el diseño y ejecución de las políticas públicas [...] es una institución clave en el funcionamiento del sistema democrático y de la vigencia del Estado de derecho. La burocracia también es una institución que, puede ser vista como un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento cuya finalidad es asegurar la continuidad, coherencia y relevancia de las políticas públicas”²⁰. Así, para Deutscher la gestión pública se comporta como un mecanismo regulador del funcionamiento del Estado, aunque imponga la voluntad política a la sociedad²¹. Finalmente, cabe señalar que la burocracia puede ser entendida como un instrumento de doble efecto, ya que tener sus resultados se consideran buenos o malos dependiendo de para qué se los utilice.

¹⁶ Petrella, 2007.

¹⁷ Lacoviello y Chudnovsky, 2015:22.

¹⁸ Joingnant, 2012:605.

¹⁹ Ulloa, 2016.

²⁰ Lacoviello; Chudnovsky, 2015:7.

²¹ Deutscher, 1978: 6.

Las características de la burocracia en el Estado peruano

La burocracia en el Estado peruano se caracteriza por una forma centralista de organización que influye directamente en la toma de decisiones y su ejecución. El poder burocrático se concentra en la ciudad de Lima, capital de la República, y, por ende, en ella se concentra el mayor cuerpo de toma de decisiones. El centralismo del gobierno nacional es visto desde las provincias como el principal enemigo del desarrollo regional, más aún si éste se ha hecho ineficiente e inoperante, como afirma Gonzales²². A esto hay que agregar que la burocracia peruana posee un alto porcentaje de endogamia social promovida por los partidos políticos e instituciones públicas. Por ejemplo, Patriau describe como el Congreso de la República del Perú ha "ejercido influencia sobre la burocracia basándose en la práctica de recomendaciones informales a favor de terceros para ocupar puestos vacantes en la administración pública"²³.

El incremento de la burocracia incompetente en el aparato estatal responde a motivaciones políticas, a una suerte de clientelismo que se antepone a las necesidades de gestión estatal, dando como resultado una creciente ineficacia de los organismos, empresas e instituciones del Estado²⁴. Para Enrique Patriau el problema radica en las características del aparato estatal, que por lo general está "fuertemente politizado en decisiones de selección, despido y ascenso"²⁵, volviendo imposible la mejora de las condiciones ya que "se ha encontrado con dos grandes obstáculos en su fase final de valorización de los puestos de trabajo: la presión fiscal que generaría el incremento salarial producto de otorgar gratificaciones y compensaciones por tiempo de servicios (CTS), y la falta de interés de algunas entidades para llevar a cabo la reforma"²⁶.

Los elementos negativos de la burocracia se expresan en diferentes relaciones, ámbitos y aspectos que se corresponden intrínsecamente con la corrupción, que según Soto y Cortez "ocurre cuando los funcionarios reciben sobornos a cambio de trámites o servicios o cuando reciben pagos para modificar sus decisiones, violando las leyes"²⁷. Es posible constatar las prácticas en los ministerios que tienen relación y están comprometidos con el asunto territorial y ambiental, el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio del Ambiente. Ambos tienen un excesivo formalismo y no son capaces de resolver los problemas derivados de sus competencias. Además, en un escenario de clientelismo político y de favores "es difícil que se forje una burocracia asociada al profesionalismo, mérito e imparcialidad", subraya Cristina Zurbriggen²⁸. Al contrario, como manifiesta Moreno, prima la tendencia de tecno burocratizar asuntos de cariz

²² Gonzáles, 1989:22.

²³ Patriau, 2014:113.

²⁴ Gonzáles, 1989: 21.

²⁵ Patriau, 2014, p. 115.

²⁶ Muñoz; Guibert, 2016:323.

²⁷ Soto y Cortez, 2015:163.

²⁸ Zurbriggen, 2005:203.

científica con la finalidad de excluir "implícitamente de sus procesos a las personas que no son expertos o científicos, estableciendo una línea divisoria entre los riesgos objetivos"²⁹.

Si bien con la burocracia se intenta otorgar una mayor objetividad a los procedimientos, en algunos contextos se muestra como un "estructura organizativa rígida e inapropiada", tal como afirma Ampudia³⁰. Paredes y Sachs plantean que en Perú existe una "corrupción oficial, una burocracia ineficaz e indiferente"³¹, que carece de criterios válidos en el contexto actual, siendo lo más execrable el hecho que es transversal a "casi cualquier aspecto de la vida cotidiana en las sociedades contemporáneas"³². También debemos considerar que las "organizaciones administrativas no solo están condicionadas por sus estructuras internas y rutinas de funcionamiento, sino que están fuertemente condicionadas por las características del régimen político bajo el cual, y para el cual, actúan"³³, que a largo plazo socavan la legítima gobernanza. Como se ha observado en los recientes casos de corrupción estatal, la burocracia corrupta actúa en relación a las maquinarias políticas tradicionales de una forma similar a como lo hacen los sindicatos del crimen, al estilo de la mafia³⁴.

Joaquín Farinós y Juan Romero proponen que la gobernanza corresponde a una "búsqueda de nuevas formas más eficientes de gestionar las políticas públicas, previendo sus efectos y evaluando sus impactos territoriales, [como] una nueva forma de gobierno del territorio, una especie de tercera vía ante las demostradas limitaciones tanto de los tradicionales métodos burocráticos como de los nuevos modelos empresariales aplicados a la nueva gestión pública"³⁵. Sin embargo, a pesar de que los modelos de gobernanza y otras innovaciones han introducido controles "sobre la burocracia, a través de canales institucionalizados de control legislativo sobre el comportamiento del ejecutivo, por medio de agencias de control horizontal"³⁶, parece que el mal habría alcanzado todos los niveles y que los mecanismos de control no han sido suficientes para mejorar la situación.

El ordenamiento territorial sumido en la burocracia

Dentro del proceso de ordenamiento territorial, la práctica planificadora presenta grandes retos, aunque los planteamientos de cómo llevarla a cabo difieren ampliamente de uno a otro autor. Mikel Fabo sostiene que el ordenamiento territorial llevado a la práctica "racionaliza la dinámica

²⁹ Moreno, 2011:143.

³⁰ Ampudia, 2015:241.

³¹ Paredes; Sachs, 1991:17.

³² Vásquez, 2006: 219.

³³ Zurbriggen, 2005: 203.

³⁴ Bozeman, 2015: 14.

³⁵ Farinos; Romero, 2008: 5.

³⁶ Restrepo, 2009:181.

del crecimiento económico y responde a intereses globales de la comunidad, y por ello intenta anular las oportunidades especulativas sobre el espacio, trata de evitar la apropiación individual de recursos públicos corrigiendo los efectos de las economías y diseconomías externas, y tiende a reducir los desequilibrios sociales que se manifiesten en el uso del territorio como factor de desigualdad"³⁷. La necesidad y utilidad de establecer modelos específicos de ordenación y de definir ámbitos planificados (región, provincia, distrito, comunidad), son cuestiones que se han debatido largamente y, con frecuencia, se concluye que son rígidos e inalcanzables³⁸.

Para superar esta situación, Nelson Gómez propone elaborar un marco conceptual, definir orientaciones generales para el ordenamiento territorial del país, y generar una planificación estratégica que permita unificar criterios, todo ello con el fin de lograr una mejora en el quehacer de las instituciones públicas y su desarrollo³⁹. Además, señala que, con el fin de adaptarse a la diversidad de circunstancias y espacios existentes, el instrumento debe ser flexible, aportar una perspectiva técnica e incluir las particularidades culturales locales. Si bien se han aplicado las distintas fórmulas, estas no han funcionado adecuadamente, por lo que Fabo opina que la "causa real no está en errores de planteamiento o de enfoque teórico, sino en que la administración pública -encargada en este caso de asumir la teoría llevarla a la práctica- no ha sabido o no ha querido tomar la iniciativa"⁴⁰. Tomando en cuenta la propuesta de Gómez, quizás sea pertinente sugerir que en este proceso es necesario arribar a definiciones prácticas y evitar las meras declaraciones retóricas⁴¹, concentrándose en el actuar sobre el uso, la propiedad y el valor de las áreas naturales o los espacios sin explotar, ya que aparentemente "el uso del suelo como el principal objeto del ordenamiento territorial casi deja sin sentido a los otros objetivos, sin embargo, hay que tomar en cuenta que todas las piezas del aparato territorial ensambladas de manera coherente, permitirán una definición consolidada del territorio"⁴².

Visualizar la información geográfica sin el ruido visual de su propia estética, ha sido una parte fundamental en el análisis sistemático de la investigación en general. El proceso del inventario dibujado ha ido más allá de poner pie foto a la imagen cartográfica; ha supuesto la necesidad de construir y deconstruir el mapa, para poder enfocar o desenfocar lo que sabemos de las cosas desde nuestras percepciones. El proceso de ordenamiento territorial en el ámbito peruano ha recibido una serie de cuestionamientos que se ajustan a aspectos como: la carencia de información o el escaso acceso a ella, la falta de personal capacitado, la deficiencia normativa, la inadecuada metodología y la burocratización del proceso, entre otros. El análisis de la burocracia del Estado peruano en el proceso de implementación de una política pública relacionada al territorio centra la discusión en el uso indebido del cuerpo burocrático y sus procedimientos, que

³⁷ Fabo, 1985:454.

³⁸ Zoido, 1998.

³⁹ Gómez, 2005: 46.

⁴⁰ Fabo, 1985:454.

⁴¹ Gómez, 2005:45.

⁴² *Idem*.

están orientados a debilitar aquellos procesos que no interesan al Estado o que atentan contra algún interés particular, específicamente aquellos que atañen a políticas públicas de ordenamiento territorial. Si bien estas políticas deberían enfocarse en lograr el beneficio de una mayor parte de la sociedad, en la práctica, de alguna manera acaban permitiendo que la libertad de disposición de los recursos naturales se restrinja a unos pocos. En este contexto, la burocracia es instrumentalizada con el fin de ejercer el poder en favor de intereses políticos y económicos⁴³, intereses que también están representados por los partidos políticos en el Congreso Nacional, en el Ejecutivo y en el empresariado del país. Ante esta situación, siguiendo el planteamiento de Horacio Capel, creemos que la alternativa es poner en marcha un proceso "verdaderamente democrático, transparente y eficaz en la defensa de los intereses generales"⁴⁴ y que los poderes públicos se defiendan como algo imprescindible.

Según el consenso alcanzado por el Acuerdo Nacional de 2012, el Estado peruano asumió el siguiente principio: "Nos comprometemos a impulsar un proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial que asegure el desarrollo humano en todo el territorio nacional, en un ambiente de paz..."⁴⁵. Este acuerdo refleja el interés que se tenía hace una década en el tema, y su aprobación representó un gran logro en el papel, ya que en la práctica estuvo lejos de concretarse como una acción conjunta. Como manifiesta Caballero, todo se debió a la "burocracia excesiva, la sobrerregulación, la corrupción y deshonestidad en los contratos públicos, y la falta de transparencia y honradez"⁴⁶.

Las intenciones del Acuerdo Nacional terminaron siendo un monumento a la retórica ya que no se cumplió ninguno de sus planteamientos. Por citar un caso concreto, la gestión del agua se basaba en el discurso de la descentralización, sin embargo, la aprobación de la Ley de Recursos Hídricos⁴⁷ acabó por consolidar que el poder sobre el agua quedase en manos del Estado central, una suerte de burocracia hídrica centralizada que provocó el descontento de algunos actores⁴⁸, particularmente los gobiernos regionales. Con el proceso de ordenamiento territorial ocurrió lo mismo, ya que hubo un inusitado interés por centralizar y controlar todo el proceso haciendo uso de la burocracia —aquella burocracia que ante nadie responde y que por nadie es controlada— propiciando el desarrollo de prácticas corruptas⁴⁹. Los casos más conocidos que hoy se ventilan en el poder judicial —el caso Odebrecht, los cuellos blancos del Puerto y el financiamiento de partidos políticos, entre otros— son solo una muestra de que hay algo corrupto en el aparato

⁴³ Oszlak, 2006: 35.

⁴⁴ Capel, 2010.

⁴⁵ Acuerdo Nacional, 2012.

⁴⁶ Caballero, 2010.

⁴⁷ Ley Nº29338, 2009.

⁴⁸ French, 2016: 77.

⁴⁹ Zurbriggen, 2005:191.

estatal y evidencian que «simplemente se está trabajando en favor de un grupo de intereses (los lobbies ante los poderes del Estado)», como sentencia Petrella⁵⁰.

La revisión del proceso de zonificación orientado a la formulación de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT), confirma que existe un planeado interés por que este no llegue a concretarse⁵¹. No obstante, con el fin de encubrir el desinterés estatal, la burocracia se ha utilizado como un mecanismo de oposición subrepticia, ya que el "Estado es incapaz de responder a las exigencias de la sociedad, sus respuestas no corresponden a las expectativas de los grupos sociales e individuos o no respetan el procedimiento debido"⁵². Es así como las entidades relacionadas con actividades extractivas –el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio del Ambiente, e incluso la Presidencia del Consejo de Ministros– asumen los objetivos de los grupos de poder económicos. La evidencia más concreta de este panorama nos la ofrece el caso de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros, cuyos directivos entre 2006 y 2016 provinieron en su mayoría del sector privado (Minera Yanacocha, Centromin, y Estudio de García y Abogados). Una vez que dejaron su cargo público, estas personas retornaron a otras instituciones privadas (Xstrata Cooper y el International Centre for Genetic Engineering and Biotechnology) o se transformaron en consultores independientes⁵³.

Bajo estas condiciones cabe preguntarse ¿es posible llevar adelante políticas de ordenamiento territorial?, sobre todo si consideramos que sus detractores acaban siendo quienes deciden el destino de las políticas públicas, atribuyéndole al ordenamiento territorial un carácter ecologista que “pone en peligro” potenciales centros laborales. Además "el papel de las burocracias estatales es como un teatro de luchas entre los diferentes grupos y facciones que forman parte de las coaliciones dominantes. Estas luchas se reflejan en acciones estatales desarticuladas y contradictorias"⁵⁴. Esta práctica, ejecutada por distintos actores que en algún momento de su ejercicio operaron en la búsqueda de "poder y responsabilidad política para la realización de determinadas ideas"⁵⁵, acaba siendo un acto corrupto que se aprovecha de las debilidades del Estado y beneficia a grupos exclusivos e intereses determinados. En el esquema de las prácticas de las burocracias estatales que operan en el ámbito peruano priman los profesionales que viven de la política, entendido según el planteamiento de Max Weber: "los que viven de la política, en el sentido de comer de ella, y los que viven para la política, los cuales no tienen necesidad de tal cosa"⁵⁶.

Otro factor que ha influido ampliamente en el fracaso de las políticas de ordenamiento territorial es la corrupción, que en los últimos años se ha incrementado en Perú al mismo ritmo de

⁵⁰ Petrella, 2007.

⁵¹ Weber, 2002:1115.

⁵² Du Puit, 1995.

⁵³ Arriola *et al.*, 2016:36.

⁵⁴ Márquez; Godau, 1983:224.

⁵⁵ Weber, 2002:1115.

⁵⁶ Weber, 2002: 1066.

crecimiento que la economía. La corrupción se manifiesta "en su forma tradicional, por ejemplo, mediante sobornos a funcionarios públicos para apurar trámites de licencias y permisos"⁵⁷. y, en algunos casos, cuando los "funcionarios públicos tienden a incrementar los niveles burocráticos para poder recibir mayores ingresos por coimas"⁵⁸. ¿A qué se debe este fenómeno? Básicamente a la burocracia instalada en el aparato estatal, en el que muchos de los funcionarios de alto nivel y con gran poder de decisión, alternan su vida laboral entre el ámbito privado y el público, en la modalidad conocida como "puerta giratoria". Esta situación afecta los intereses del país, ya que existe la tendencia a que los burócratas con capacidad de decisión tiendan a manejar "las políticas públicas y favorecer a ciertos grupos de presión dentro del sector extractivo [...] en algunas direcciones es posible hablar de captura estatal, mientras que en otras existe cierto consenso ideológico o [una] alta influencia de tecnócratas especializados"⁵⁹. para tal fin.

Etapas y fases burocráticas en el ordenamiento territorial

La figura 1 representa la expresión de un proceso burocratizado ideal para los intereses del Estado peruano y de los grupos económicos vinculadas a las actividades extractivas. Contradictoriamente, esta figura es la expresión más próxima del estado de la situación en torno al proceso de ordenamiento territorial en Perú, donde se han producido una serie de tensiones políticas “entre actores gubernamentales (sectoriales y territoriales), privados y sociales, que han definido el destino del ordenamiento Territorial hacia un camino sinuoso expresado en los aspectos conceptuales, normativos e institucionales”⁶⁰.

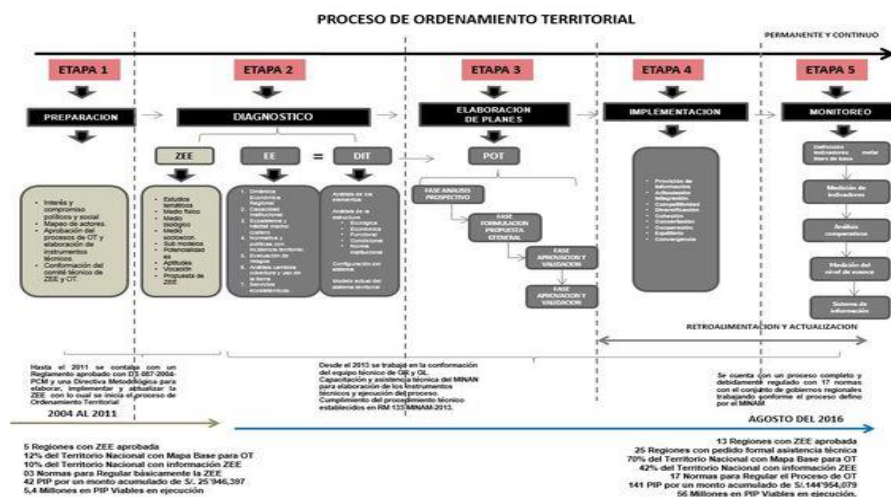


Figura 1. Etapas del proceso de ordenamiento territorial en Perú.

Fuente: (R.M. No 098-2016-MINAM).

⁵⁷ Daly; Navas, 2015: 40.

⁵⁸ Yamada; Montero, 2011:52.

⁵⁹ Arriola *et al.*, 2016:39.

⁶⁰ Campana, 2014: 150.

La figura también identifica el “ideal del modelo burocrático que se caracteriza por la existencia de atribuciones oficiales fijas, ordenadas a través de reglas, leyes o disposiciones administrativas, dentro de un sistema organizado de mando y subordinación”⁶¹, como responden efectivamente las distintas fases y etapas, cada una regulada con una norma legal. La trayectoria que ha seguido el proceso de ordenamiento territorial en el marco de la teoría económica que se impone en el Perú, basada en el neoliberalismo y la primacía del mercado, conduce a que “los gobernantes y burócratas no sean distintos de los demás agentes económicos y, en concreto, que no actúen movidos por el interés de los demás –de la sociedad, de los ciudadanos–, sino por su interés personal”⁶². Como resultado de esta situación, nos encontramos con la propuesta de un proceso atestado de etapas y fases imposibles de cumplir en un plazo no menor a treinta años, que, en la práctica, sería un período de tiempo absolutamente inútil para los propósitos concebidos. Para explicar mejor esta situación, se ha caracterizado el proceso del ordenamiento territorial en el país tomando en cuenta las distintas etapas y fases observadas en la figura 1.

La Adopción metodológica

La información no es explícita, aunque cabe señalar que el proceso de zonificación tiene su origen en el Tratado de Cooperación Amazónica de 1978⁶³, a partir del cual se han desarrollado una serie de actividades orientadas a la zonificación territorial de la amazonia peruana. En una de ellas, la realizada en la década noventa del siglo pasado, se adoptó la metodología de zonificación orientada a la planificación territorial⁶⁴. Asimismo, en 1997 se aprobó una ley que menciona por primera vez los conceptos de zonificación y ordenamiento territorial, aunque quedó en una mera argumentación teórica que no tuvo efectos concretos. No obstante, como indica la figura 1, el periodo más importante en cuanto a la adopción metodológica se realizó entre el año 2004 a 2011.

Afianzamiento burocrático

Aportaron Este periodo comprende las etapas y fases desarrolladas entre los años 2011 y 2016, en su mayoría durante el gobierno de Ollanta Humala, y se caracterizó por la burocratización del proceso de ordenamiento territorial. Tomando en cuenta los planteamientos de Oszlak, la cristalización institucional de las políticas públicas y la actividad estatal, se manifiestan mediante agencias burocráticas que, a lo largo del proceso de implementación, acaban definiendo la naturaleza del Estado⁶⁵, tal como ocurrió con la política de ordenamiento territorial. Esta materialización está relacionada con el tiempo, que no solo actúa como un medio de disuasión,

⁶¹ Restrepo, 2009:170.

⁶² Martínez; Ramírez, 2010:70.

⁶³ D. Ley N°22660, 1978.

⁶⁴ SPT-TCA, 1994.

⁶⁵ Oszlak, 2006:22.

sino también como un mecanismo eficaz para alargar el proceso e importunar a los interesados. La burocratización ha dado como resultado que se generen desfases entre la realidad diagnosticada y los objetivos del plan, por lo que bajo estas condiciones tanto el instrumento de zonificación como el ordenamiento territorial se vuelven completamente ineficaces. Ya lo mencionó Echebarria, la burocracia estatal también puede ser débil y conducir al “fracaso de las políticas desarrollistas que tienen al Estado como su actor principal”⁶⁶.

¿Cuál ha sido la razón para llevar al proceso de ordenamiento territorial a estos extremos? Si por ejemplo se toma en cuenta lo ocurrido en el proyecto Conga de Cajamarca, la situación parece confirmar la sospecha de que a la zonificación (ZEE), considerada como etapa de diagnóstico de un plan de ordenamiento territorial, le fue atribuido un carácter eminentemente ecologista, es decir como un instrumento pensado para oponerse a actividades extractivas como la minería. El Estado y los agentes económicos se movilizaron inmediatamente en busca de mecanismos que frenasen los procesos que se habían puesto en marcha en algunas regiones del país. El Estado no podía retroceder en sus intenciones ni tampoco oponerse a una política que el mismo había promovido con cierto entusiasmo, por lo que desde el aparato gubernamental se desarrollaron mecanismos para impedir el proceso sin llegar a oponerse abiertamente. Se elaboró un cuerpo normativo engorroso, atemporal y disperso, con el objetivo de retrasar los avances de la zonificación, lo que significó un completo revés para las aspiraciones de la planificación territorial. La utilización de la burocracia como mecanismo ha sido clave, ya que en el caso peruano esta se caracteriza por su lentitud, incompetencia y endogamia, estando plagada de funcionarios que se insertan en dinámicas de “circulación público-privada”⁶⁷. Estos últimos se caracterizan por tener un gran capital social y relaciones en el mundo empresarial extractivo, además de ser activos en la práctica del lobby, donde entran en juego el “entramado de nexos y relaciones entre los agentes económicos, la burocracia y el sistema político”⁶⁸. Para el Estado peruano su objetivo principal es el control del territorio y la libertad de promover actividades económicas basadas en la extracción de recursos naturales, sin tener que dialogar con otros actores como los gobiernos regionales.

⁶⁶ Echebarria, 2005:1

⁶⁷ Arriola *et al.*, 2016:35.

⁶⁸ Zurbriggen, 2005:147.

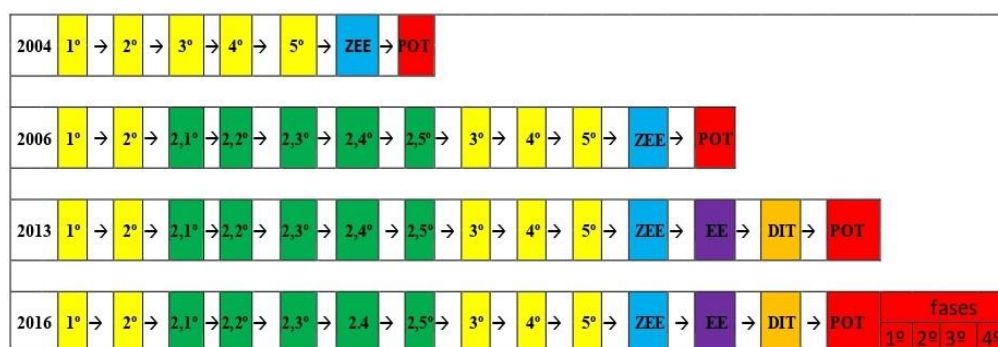


Figura 2. Evolución de etapas y fases del proceso de ordenamiento territorial en Perú.

Leyenda

	1ª-5ª Etapas de ZEE (D.S. N° 087-2004-PCM).
	1ª-5ª Fases incorporadas en etapa de Formulación (D.C.D. No 010-CONAM-CD, 2006).
	Zonificación Ecológica y Económica (Instrumento).
	Incorporación de Estudios Especiales (R.M. N° 135-2013-MINAM).
	Incorporación del Diagnóstico integrado del territorio (R.M. N° 135-2013-MINAM).
	Plan de Ordenamiento Territorial que incorpora 1ª- 4ª fases (R.M. No 098-2016-MINAM).

Fuente: Elaboración propia.

En la Figura 2 se observan las fases y etapas ideadas para controlar el proceso de ordenamiento territorial. La política de ordenamiento territorial se estableció por primera vez en 2004 a través de la promulgación del Reglamento de Zonificación Ecológica Económica. Al ver que muchas regiones cumplieron con sus obligaciones, en 2006 se incrementaron las fases y, como también superaron estas, en 2013 ya no sólo se incrementaron las etapas, sino que también se establecieron otros niveles, el de estudios especiales (EE), el Diagnóstico Integrado del Territorio (DIT) y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Con todo ello, después de dos décadas el proceso no ha logrado ninguno de los objetivos previstos en la normativa y en los manuales metodológicos.

Como se observa en la leyenda de la Figura 2, estas etapas y fases están sustentadas en un conjunto de normas que persiguen objetivos definidos. Dado que los procesos de aprobación de los instrumentos de zonificación se convirtieron en un camino de obstáculos para los gobiernos subnacionales, estos decidieron aliarse con el fin de presentar reclamos al Estado central, que respondió con cambios. Las primeras protestas se realizaron durante el gobierno de Alan García, como respuesta este reelaboró las normas existentes con el objetivo de recentralizar las decisiones sobre el territorio, contraviniendo incluso las leyes orgánicas de los gobiernos regionales. Ollanta Humala, entonces candidato presidencial, fue la voz más crítica de las actividades extractivas y a través de un discurso anti minero puso en relieve la importancia de los instrumentos de planificación territorial. Sin embargo, cuando ganó las elecciones nacionales se debió enfrentar al conflicto socio ambiental de Conga, en la región Cajamarca, en el que el gobierno regional apelaba a su autonomía y al instrumento que Zonificación Ecológica Económica (ZEE), que declaraba protegida la zona en conflicto debido a la presencia de lagunas que surten de agua a los valles ubicados en zonas bajas.

Contrariamente a lo esperado, el gobierno central arguyó que era necesario recibir inversiones y que el gobierno regional de Cajamarca y sus pobladores no podían oponerse al tratarse de proyectos de carácter nacional. La situación finalmente devino en que el Estado volviese a realizar

cambios para complejizar aún más el proceso de aprobación de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Si bien en un principio sólo bastaba con la ZEE y el POT, posteriormente se requirió seguir la Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el ordenamiento territorial⁶⁹, la cual incluyó cuatro fases obligatorias: ZEE, EE, DIT y POT.

Interrupción del proceso

Con la aprobación del R.M. Nº 098-2016-MINAM, la implementación de nuevas etapas en el proceso de ordenamiento territorial, aparentemente pensadas para mejorarlo, en la práctica lo volvieron más complicado, resultando en una complejización, burocratización y demora de los proyectos de los gobiernos subnacionales. Todo ello obedeció a intereses particulares, dando como resultado final que no se cuente hasta la fecha con un plan de ordenamiento territorial que regule el uso del espacio y ponga fin a la inapropiada ocupación del suelo. Más aún, como la última normativa fue confusa y el ente gestor ha sido incapaz de generar mecanismos para continuar el proceso, este se ha interrumpido y se encuentra actualmente abandonado sin haber dado fruto alguno.

Al día de hoy la situación del proceso de ordenamiento territorial en Perú es compleja y depende de cambios de base a nivel gubernamental. Para mejorar se requieren tres ejes fundamentales: “ciudadanos, política y burocracia”⁷⁰, los que permitirían contar con un gobierno abierto, orientado a la modernización de la organización del aparato público y de los sistemas de gestión. Frente a este escenario la actitud de la población es heterogénea, aunque hay regiones del país que presentan un mayor nivel de empoderamiento en su activismo por los derechos ciudadanos, si bien su ejercicio político está completamente desacreditado. Cabe señalar que se vislumbran algunos cambios y se espera que la burocracia actúe con la “capacidad de las instituciones estatales, [que presente una elevada] calidad en el cuerpo burocrático y con un alto nivel de especialización en el personal administrativo que afronte los complejos procesos económicos y sociales”⁷¹. A pesar de que Gómez afirma que “no siempre se arreglan las desigualdades con el ordenamiento” y que “hay ciertas aberraciones en el uso del espacio que han hecho difícil su ordenamiento, por eso resulta utópico el empleo de este concepto”⁷², aún se guarda la esperanza de que se desarrolle una auténtica descentralización y que los gobiernos regionales gestionen en forma autónoma y sostenible sus territorios. Gómez agrega que el “ordenamiento territorial requiere de una cierta madurez de los pueblos para llevarlo a cabo, ya que deben entender su derecho a la autodeterminación y, por consiguiente, a su capacidad para tomar sus propias decisiones”⁷³.

⁶⁹ R.M. Nº135-MINAM, 2013.

⁷⁰ Gascó, 2015:8.

⁷¹ Arriola *et al.*, 2016:18

⁷² Gómez, 2005:36

⁷³ *Idem.*

A modo de conclusión

En el Perú existe una gran paradoja, y es que “es un país atrasado en cuanto a instrumentos legales para el ordenamiento territorial”⁷⁴. Tal como plantea Fernando Terán, creemos que para llevar adelante el proceso de ordenamiento territorial se debe comprender que “la ordenación del territorio es una actividad mucho más ética y política que científica y técnica”⁷⁵, y, por ende, que la voluntad política y ética de las autoridades en la toma de decisiones para la elaboración, implementación, monitoreo y articulación de los instrumentos es una condición indiscutible. Pero también debe serlo la ética de los políticos y funcionarios en todos los niveles de gobierno que participan en el proceso. De sus acciones depende el éxito de los planes, y coordinarse con todos los actores sociales y decisores es fundamental para dar concreción a los planes de ordenamiento territorial y entenderlos como instrumentos que deben dar respuestas pensando en la colectividad y no sólo en intereses particulares.

Si bien actualmente puede parecer que el proceso se ha dado por perdido dado que no se logran consensos entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales, es necesario la generación de espacios de diálogo político entre los representantes. En este marco sería importante “definir el ordenamiento territorial como una política pública y una profesión, orientada a la construcción colectiva y la gestión integrada del territorio”⁷⁶. Tanto la zonificación como el ordenamiento se circunscriben en las prácticas de planificación, que sin ningún objetivo claro sólo se convierten en documentos declarativos. En este sentido son prioritarias la descentralización efectiva y la elaboración de estrategias que permitan el desarrollo equilibrado del país. Para reorientar todo el proceso se requiere la reformulación del enfoque del ordenamiento territorial, el debate de las políticas relacionadas y la reestructuración de la entidad ejecutora del proceso, incorporando la participación activa de todos los actores comprometidos en el tema⁷⁷; todo ello con la “complementación, la generación del conocimiento científico y la gestión técnica”⁷⁸ que aseguren una adecuada gestión pública. En definitiva, se requiere de un gran pacto por el territorio que asiente los cimientos de una coordinación de las políticas territoriales⁷⁹ coherente y que, pese al conflicto y las diferencias existentes entre los actores, es importante el consenso.

⁷⁴ Chiarella; Yakabi, 2016:143.

⁷⁵ Terán, 1984.

⁷⁶ Bervejillo, 2005:2.

⁷⁷ Núñez del Prado, 2017.

⁷⁸ Glave, 2009:129.

⁷⁹ Gonzáles;Vazquez, 2010.

Bibliografía

ACUERDO NACIONAL. Ordenamiento Territorial y Gestión Ambiental. Perú. 2012.

AMPUDIA, Fernando. En elogio de la burocracia. Weber. Organización ética. *Reis. Revista Española Investigación Sociológica*. 2015, nº 146, pp. 239–254. <https://doi.org/10.1016/j.rh.2009.08.001>

ARRIOLA, Addier. *et al.* La burocracia del sector extractivo: Un análisis del perfil profesional de la alta burocracia del Ministerio de Energía y Minas en el marco del boom de los commodities (2006- 2016). *Revista de Ciencia Política*, 2016, vol. 8, nº 15, pp. 15–42.

BERVEJILLO, Federico. Algunas definiciones para la formación en Ordenamiento Territorial. *VI Encuentro de Postgrados Iberoamericanos sobre Desarrollo y Políticas Territoriales: "Construyendo espacios para la colaboración regional"*, Toluca. 2005.

BOZEMAN, Barry. Causas, efectos y eficacia de la burocratización en las administraciones públicas nacionales: Desarrollando reformas sensibles a culturas políticas singulares. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 2015, nº 63, pp. 5–32.

CABALLERO, Gerardo. La burocracia y corrupción reducen el desarrollo económico peruano. *El Comercio*.(1/11/2010).
<<https://indacocheanoticias.files.wordpress.com/2013/01/burocracia-y-corrupcion3b3n-nov10.pdf>> [21 de junio de 2018]

CAMPANA, Álvaro. *El sinuoso camino del Ordenamiento Territorial en Perú*. Lima: Grupo propuesta ciudadana, 2014.

CAPEL, Horacio. Diálogo y participación para profundizar la democracia y dar nuevas perspectivas a la ordenación urbana y del territorio (Discurso inaugural del XI Coloquio Internacional de Geocrítica). *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 2010, vol. 14, nº 331 (1). <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-1.htm>> [21 de febrero de 2019].

CHIARELLA, José; YAKABI, Katusca. Planificación y ordenamiento territorial. Consideraciones a partir del caso peruano. *Revista Política e Planejamento Regional*, 2016, vol. 3, nº 1, pp. 137–158.

DALY, Jorge; NAVAS, Óscar. *Corrupción en el Perú: Visión del Ejecutivo Peruano* (No. No. 2015-07-0007). Lima: CENTRUM Católica, 2015.

DEUTSCHER, Isacc. *Las raíces de la burocracia*. Barcelona: editorial Anagrama, 1978.

- DU PUIT, José. *Corrupción: en el Perú: breve reseña histórica*. Lima: Anuario de Derecho Penal, 1995.
- ECHEBARRIA, Koldo. Analizando la burocracia: una mirada desde el BID. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile. 2005, p. 10.
- FABO, Mikel. Ordenación del territorio. Vasconia. *Cuadernos de Historia - Geografía*, 1985, nº 5, pp. 452–467.
- FARINOS, Joaquín; ROMERO, Juan. La gobernanza como método para encarar los nuevos grandes retos territoriales y urbanos. *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, 2008, nº 46, pp. 5–9.
- FRENCH, Adam. ¿Una nueva cultura de agua?: inercia institucional y gestión tecnocrática de los recursos hídricos en el Perú. *Anthropologica*, 2016, vol. 34, nº 37, pp. 61– 86.
- GASCÓ, Mila. La llave de la burocracia: la necesaria transformación de la administración pública. *XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lima. 2015, p. 13.
- GLAVE, Manuel. *Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú: Notas conceptuales y balance de logros y limitaciones*. CLACSO [Http://Biblioteca. CLACSO. Edu. Ar](http://Biblioteca.CLACSO.Edu.Ar). Lima - Perú: Grupo Propuesta Ciudadana, 2009. <<http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/subida/uploads/FTP->> [29 de junio de 2018].
- GÓMEZ, Nelson. Ordenamiento territorial o el arte de vivir en comunidad. *Espacio y Desarrollo*, 2005, nº 17, pp. 30–51.
- GONZÁLES, Efraín. *Problemas económicos de la regionalización en el Perú* (Economía N° 9. Documento de trabajo N° 12). Lima. 1989.
- GONZÁLES, Rubén; VAZQUEZ, José. El problemático recorrido de la ordenación del territorio en Galicia. *Cuadernos Geográficos*, 2010, vol. 47, nº 2, pp. 583–610.
- JOIGNANT, Alfredo. Habitus, campo y capital. Elementos para una teoría general del capital político. *Revista Mexicana de Sociología*, 2012, vol. 74, nº 4, pp. 587–618.
- LACOVIELLO, Mercedes; CHUDNOVSKY, Mariana. *La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina*. 2015/02, CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/757>

- MÁRQUEZ, Viviane; GODAU, Rainer. Burocracia y políticas públicas: una perspectiva desde América Latina. *Estudios Sociológicos*, 1983, vol. 1, nº 2, pp. 211–238.
- MARTÍNEZ, Edgar; RAMÍREZ, Juan. La corrupción en la Administración Pública: Un perverso legado colonial con doscientos años de vida republicana. *Reflexión Política*, 2010, vol. 12, nº 23, pp. 68–80.
- MINISTERIO DEL AMBIENTE. *Pedidos formales de asistencia técnica al MINAM en temas de ordenamiento territorial en el marco de la R. M. N° 135-2013-MINAM*. Lima. 2016.
- MORENO, Miguel. El agotamiento del paradigma burocrático ante el riesgo ambiental contemporáneo. *Política y Cultura*, 2011, nº 36, pp. 127–155.
- MUÑOZ, Paula; GUIBERT, Yamilé. Perú: el fin del optimismo. *Revista de Ciencia Política*, 2016, vol. 36, nº 1, pp. 313–338.
- NUÑEZ DEL PRADO, Hernando. El Ordenamiento Territorial en el Perú. *Revista Científica Monfrague Desarrollo Resiliente*, 2017, vol. 9, nº 2, pp. 70–85.
http://rangeland.tamu.edu/bolivia/pdf_spanish/OT-BOL01.pdf
- OSZLAK, Oscar. Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 2006, nº 11, pp. 11–56.
- PAREDES, Carlos; SACHS, Jeffrey. (Eds.) *Estabilización y crecimiento en el Perú*. (Primera ed.). Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo - GRADE. 1991.
- PATRIAU, Enrique. El Congreso peruano: Políticas públicas e influencia informal sobre la burocracia. *Perfiles Latinoamericanos*, 2014, nº 43, pp. 103–126.
<https://doi.org/10.18504/pl2243-103-2014>
- PETRELLA, Carlos. *Análisis de la teoría burocrática- aportes para la comprensión del modelo burocrático*. Montevideo: Revista Electrónica de la Facultad de Ciencias Empresariales Universidad Católica del Uruguay. 2007.
- POSTIGO, William. *Ordenamiento Territorial: entre la confusión y el estancamiento*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2017.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed., [versión 23.4 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [25 de marzo de 2019].
- RENDON, Sisko. *Ordenamiento y Planificación Territorial en Perú. Una aproximación crítica a los instrumentos de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)*. Tesis doctoral dirigida por Dolores Sánchez. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2019. 709 p.

RESTREPO, M. Burocracia, gerencia pública y gobernanza. *Revista Diálogos de Saberes*, 2009, nº 30, pp. 167–185. <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3224477.pdf>> [24 de marzo de 2018]

SOTO, Irvin., & CORTEZ, Willy. La corrupción en la burocracia estatal mexicana. *Revista de Economía Institucional*, 2015, vol. 17, nº 33, pp. 161–182. <https://doi.org/10.18601/01245996.v17n33.07>

SECRETARÍA PRO TEMPORE-TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA (SPT-TCA). *Zonificación ecológica y económica*. Manaos. 1994.

ULLOA, César. La construcción del orden democrático: burocracia, tecnocracia y meritocracia. *Iconos*, 2016, nº 54, pp. 236–238.

VÁSQUEZ, René. Weber y su concepción de la democracia posible. *Andamios*, 2006, vol. 3, nº 5, pp. 213–236.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. (Segunda Ed). Madrid: Fondo de Cultura Económica de España, S.L. 2002.

YAMADA, Gustavo; Montero, Ricardo. Doble a triple castigo: burocracia, corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú. *Diagnóstico y Propuesta del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES)*. BUP No. 87. Economía y Sociedad. Lima. 2011.

ZOIDO, Florencio. (1998). Geografía y ordenación del territorio. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 1998, nº 16, pp. 19–31.

ZURBRIGGEN, Cristina. *Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. El path dependence de las reformas actuales*. Tübingen: Universität Tübingen, 2005.

Normativa

D. Ley No 22660. Aprueban tratado de cooperación amazónica suscrito en Brasilia, [en línea]. Brasilia 1978.

<[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0C061B7C0E104C0E05257DCC006A1E90/\\$FILE/6_Aprueban_Tratado_Cooperaci%C3%B3n_Amaz%C3%B3nica_Brasilia_22660.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0C061B7C0E104C0E05257DCC006A1E90/$FILE/6_Aprueban_Tratado_Cooperaci%C3%B3n_Amaz%C3%B3nica_Brasilia_22660.pdf)> [11 de enero de 2019]

Ley No 26821. Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, [en línea], Lima 1997.

<http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/94F1B8549C309A4005257B830064833E/%24FILE/26821.pdf> [12 de febrero de 2019]

Ley No 29338. Ley De Recursos Hídricos del Perú, [en línea], Lima 2009. <<https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29338.pdf>> [17 de febrero de 2019]

Ley No 30230. Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, [en línea], Lima 2014. <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/F60E33FD07189A390525829400720BD5/\\$FILE/Ley_30230.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/F60E33FD07189A390525829400720BD5/$FILE/Ley_30230.pdf)> [19 de febrero de 2019]

D. S. No 045-2001-PCM. Constituyen la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental, [en línea], Lima 2003. <[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Comisiones/2004/Ambiente_2004.nsf/Documentosweb/12FB2E62C6F698A205256F3400590FC1/\\$FILE/DS_045-2001-PCM.PDF](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Comisiones/2004/Ambiente_2004.nsf/Documentosweb/12FB2E62C6F698A205256F3400590FC1/$FILE/DS_045-2001-PCM.PDF)> [10 de noviembre de 2018]

D. S. No 087-2004-PCM. Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), [en línea], Lima 2004. <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/143F9316A2FD266105257B83007572AA/\\$FILE/DS_087_2004_PCM.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/143F9316A2FD266105257B83007572AA/$FILE/DS_087_2004_PCM.pdf)> [12 de julio 2019]

D.C.D. No 010-2006-CONAM-CD. Metodología para la zonificación Ecológica y Económica, [en línea], Lima 2006. <<https://sinia.minam.gob.pe/normas/aprueban-directiva-metodologia-zonificacion-ecologica-economica>> [29 de abril de 2019]

D.S. N° 002-MINAM. Aprueban el Reglamento de organización de funciones del Ministerio del Ambiente, [en línea], Lima 2017. <<https://www.minam.gob.pe/disposiciones/decreto-supremo-n-002-2017-minam-2/>> [23 de diciembre de 2018]

D.S. No 007-MINAM. Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, [en línea], Lima 2008. <<https://sinia.minam.gob.pe/normas/aprueban-reglamento-organizacion-funciones-ministerio-ambiente-rof-minam>> [15 de marzo de 2019]

D.S. No 012-2009-MINAM. Política Nacional del Ambiente, [en línea], Lima 2009. <<http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/08/Política-Nacional-del-Ambiente.pdf>> [23 de agosto de 2019]

R. M. No 026-2010-MINAM. Lineamientos de política para el ordenamiento territorial, [en línea]. Lima, 2010.

<<https://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/wpcontent/uploads/sites/129/2017/02/09.-Lineamientos-de-Politicas-2da-Edicion-2013.pdf>> [20 de enero de 2020]

R.M. No 087-2015-MINAM. Establecen disposiciones respecto a la Comisión Técnica de instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento territorial. [en línea]. Lima, 2015. <<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/establecen-disposiciones-respecto-a-comision-tecnica-de-int-resolucion-ministerial-n-087-2015-minam-1227144-1/>> [12 de febrero de 2019]

R.M. No 098-2016-MINAM. Lineamientos estratégicos y disposiciones complementarios para a Conducción del proceso de Ordenamiento territorial, [en línea]. Lima, 2016. <<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/11901/LINEAMIENTOS-ESTRAT%C3%89GICOS-ENTREGA.pdf>> [13 de agosto de 2019]

R.M. No 135-2013-MINAM. Guía metodológica para la elaboración de los instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento territorial, [en línea]. Lima, 2013. <<https://sinia.minam.gob.pe/documentos/guia-metodologica-elaboracion-instrumentos-tecnicos-sustentatorios>> [4 de setiembre de 2020]

R.M. No 136-2015-MINAM. Procedimiento Técnico y Metodológico para la Elaboración del Estudio Especializado de Normativa y Políticas con Incidencia Territorial, [en línea]. Lima, 2015. <<https://www.minam.gob.pe/disposiciones/resolucion-ministerial-n-136-2015-minam/>> [11 de diciembre de 2019]

© Copyright: Sisko Rendón, 2021

© Copyright Biblio3W, 2021

Ficha bibliográfica: RENDÓN CUSI, Sisko. La burocracia en el proceso de ordenamiento territorial en Perú. Un freno al desarrollo. Biblio3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 05 de julio de 2021, vol. XXVI, nº 1325 [ISSN: 1138-9796].