



Carta N° 185-2023/DE/COMEXPERU

Miraflores, 02 de noviembre del 2023

Congresista

CESAR REVILLLA VILLANUEVA

Presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e

Inteligencia Financiera

Congreso de la República

Presente.-

Ref. : Proyecto de Ley N° 5723-2023/PE, Ley de Ordenamiento Territorial y Creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial; Proyecto de Ley N° 5579/2022-CR, Ley de Ordenamiento y Gestión Territorial; y Proyecto de Ley N° 5960/2023-CR, Ley que regula el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sostenible.

De nuestra consideración:

Por la presente carta es grato saludarlo y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios (libre empresa, libre comercio y promoción de la inversión privada) por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, si bien hacemos referencia a tres proyectos que proponen regular el ordenamiento territorial (en adelante, OT), quisiéramos compartir con usted nuestra opinión sobre la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo, Proyecto de Ley N° 5723-2023/PE (en adelante, el Proyecto), que propone la Ley de Ordenamiento Territorial y Creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (en adelante, SINADOT). Consideramos que éste debiera ser el punto de partida para establecer lineamientos hacia un desarrollo eficiente de los territorios, y que habría sido elaborada, además, considerando a la mayor cantidad de actores en su proceso de formulación.

Si bien compartimos la visión de que un crecimiento planificado y un desarrollo eficiente de los territorios deben ser prioridades del Gobierno, surgen muchas preocupaciones con respecto a cómo está redactado el Proyecto, ya que deja además aspectos importantes para la reglamentación lo cual generaría serios riesgos conforme expondremos más adelante.



Asimismo, consideramos existe una falta de delimitación de competencias de las diversas autoridades involucradas en el OT, lo que incrementaría la inseguridad jurídica e incluso iría en contra de los objetivos del propio Proyecto. Tampoco se han incluido criterios técnicos que deban cumplir los distintos niveles de Gobierno en la ejecución de la norma o en la formulación de los planes de OT.

1. Análisis de impacto regulatorio.

El análisis de impacto regulatorio (AIR) es una metodología adoptada por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que busca que las normas y regulaciones sean efectivas y eficientes, es decir, que logren los objetivos trazados al menor costo posible y tengan efectos negativos mínimos, considerando principios como los de necesidad, proporcionalidad y mínima intervención. En el caso peruano, este estándar se introdujo en nuestro sistema jurídico mediante el Decreto Legislativo N° 1448, como parte de la denominada "mejora de la calidad regulatoria" en el Poder Ejecutivo, y posteriormente mediante el Decreto Legislativo N° 1565, Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria.

La contraparte parlamentaria de esta mejora regulatoria se dio mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 023-2020-2021-CR, que dispone la modificación de diversos artículos del Reglamento del Congreso de la República (en adelante, "el Reglamento"), incluyendo en la práctica parlamentaria determinadas disposiciones que obedecen a los estándares del AIR.

Entre estas, resaltamos lo referido a la presentación de las propuestas legislativas. El artículo 75° del Reglamento dispone expresamente que las propuestas deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta, los antecedentes legislativos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar, así como el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental. Ello busca garantizar que las propuestas de ley sean formuladas con debido sustento y evidencia, es decir, con altos niveles de calidad, lo que finalmente mejorará su debate y, de ser viable, su eventual aprobación.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, el Proyecto no hace referencia a cómo impactarán los planes de OT en el ejercicio de las actividades económicas o en los contratos de concesión celebrados entre los privados y el Estado. Así, el Proyecto propone limitaciones respecto al uso del suelo; pero no precisa si las autoridades van a condicionar la emisión de licencias y/o celebración de contratos a la aprobación de procesos sectoriales o subnacionales de OT, o si los administrados deberán iniciar procedimientos administrativos para presentar solicitudes adicionales que los habiliten a desarrollar actividades económicas, lo que



generaría mayores barreras de acceso y permanencia en el mercado que deberían ser consideradas por el legislador.

Aunado a ello, no se evidencia que se haya realizado un exhaustivo análisis costo-beneficio, ni que se haya considerado las implicancias en la economía nacional. Si bien realizar dicho análisis resulta complejo en este caso, pues se trata de un Proyecto que, en un sentido amplio, faculta a determinadas entidades públicas a formular planes de OT, debe quedar claro que la sola posibilidad de limitar el desarrollo de las actividades económicas en base a criterios que, como explicaremos más adelante, carecen de precisión, desalienta la inversión privada; lo cual afecta a la sociedad en su conjunto.

Así, según la Exposición de Motivos del Proyecto, el único costo que recae sobre la sociedad son los "costos inherentes a la formalización de sus propiedades". Esta afirmación no toma en cuenta que, al restringir la realización de actividades económicas en una zona específica como resultado del OT, las empresas verían aumentados sus costos de producción, y se verían obligadas a reducir su personal, lo que contribuiría, entre otros factores, a un aumento de la tasa de desempleo en el país.

En respuesta a la problemática identificada por el Proyecto y la necesidad de regular sobre una materia trascendente de interés nacional, resulta preocupante la generalidad que caracteriza al articulado del Proyecto, pues podría ser un factor determinante para que la política de OT no sea implementada con éxito. Conforme expondremos más adelante, hay muchas deficiencias regulatorias que dan espacio a una actuación discrecional de los Gobiernos regionales y locales, los cuales no cuentan con la capacidad de ejecutar los planes de OT, generando el riesgo de que pueda primar lo político sobre lo técnico.

En un contexto de desaceleración económica, el impulso de la inversión privada resulta fundamental para recuperar la senda de crecimiento y la generación de empleo formal. El Proyecto, sin embargo, genera preocupaciones sobre la seguridad jurídica y predictibilidad de las inversiones, lo que afectaría la confianza empresarial y por ende desalentaría las inversiones.

2. Concurrencia de funciones y competencias entre entidades.

Si bien reconocemos los esfuerzos de articulación que realiza el Proyecto para establecer una coordinación entre distintos sectores a nivel nacional, consideramos que para lograr un OT integral e integrado se necesita que la regulación sea específica al señalar las competencias y funciones de los niveles de Gobierno, la jerarquía de los instrumentos, quiénes los elaboran y qué define cada uno de ellos.

Así, un Proyecto que dispone el marco normativo e institucional sobre un tema tan relevante como el OT en el país no debería generar incertidumbre e inseguridad en su articulado.



Un primer aspecto en el que advertimos confusión es en la delimitación de funciones de las distintas entidades de la Administración Pública. A continuación, exponemos los artículos que consideramos podrían generar una superposición de funciones:

SINADOT (Artículo 10°)	Gobierno Nacional (Artículo 11°)	Gobiernos Regionales (Artículo 12°)	Gobiernos Locales (Artículo 13°)
Formular y aprobar normas, lineamientos, procedimientos en materia de OT	Formular, proponer y aprobar normas o instrumentos técnicos para el OT	Formular, aprobar e implementar normas y planes de OT	Formular, aprobar e implementar planes de OT
Conducir el OT a nivel nacional	Establecer criterios para el uso de recursos naturales y la ocupación del territorio	Conducir y articular el ordenamiento territorial (OT)	Conducir los procesos de OT
Asegurar el seguimiento de resultados de las intervenciones del sector público enmarcadas en la política de OT	Establecer lineamientos para el desarrollo de inversiones que coadyuven a la integración económica y social en el territorio	Promover intervenciones en materia de OT	Priorizar las inversiones en materia de OT
Promover la implementación de planes de OT en los diferentes niveles de gobierno		Realizar la focalización espacial de sus políticas regionales y de la organización de servicios públicos	Priorización de proyectos con criterios de focalización espacial y equidad territorial.

Así, se advierte la concurrencia y superposición de competencias y funciones entre cada uno de los niveles de Gobierno y el SINADOT, haciendo muy difícil determinar, por ejemplo, qué nivel de Gobierno lleva el rol conductor dentro de su ámbito territorial o en quién reside la potestad para formular y aprobar normas y planes de OT. Por otro lado, de la revisión integral de la norma queda la duda si los ministerios que forman parte del SINADOT deben manifestar o no su opinión técnica en cada una de las fases. Este contexto de incertidumbre jurídica a su vez genera la posibilidad para las autoridades de deslegitimar las decisiones de uno u otro órgano en el marco del OT, lo que resulta contraproducente de cara a los objetivos y principios de la norma.



Por otro lado, en el artículo 13° inciso e) del Proyecto se otorga a los Gobiernos locales la facultad de priorizar las inversiones en materia de OT por encima de otras, utilizando criterios de focalización espacial y equidad territorial, sin definir ninguno de estos dos criterios. Asimismo, de acuerdo con el propio cuadro de competencias que se detalla en la Exposición de Motivos del Proyecto, los Gobiernos regionales son quienes priorizan los proyectos de infraestructura y desarrollo productivo en el territorio, sin que se encuentre claro si existirán corresponsabilidades o sería decisión únicamente de este nivel de Gobierno.

Al respecto, se advierte que este nivel de incertidumbre comprometería la predictibilidad que las empresas necesitan tener al momento de tomar sus decisiones de inversión. Por tanto, se debería hacer todo lo posible para evitar que las entidades sectoriales y subnacionales tomen decisiones arbitrarias en cuanto a la priorización de las inversiones y proyectos por encima de otros, amparándose en sus facultades para formular los planes de OT, pues sin ello no será posible contar con un marco legal sólido y confiable para el desarrollo de la economía.

3. Sobre la consulta previa.

La Cuarta Disposición Complementaria del Proyecto establece que las entidades públicas deben observar la consulta previa en la implementación de la norma. Así, no resulta clara la oportunidad en que se deberá realizar esta consulta previa, ni si esta debe realizarse antes o durante las fases que rigen para la aprobación de los planes de OT. No obstante lo anterior, consideramos que no debería tratarse a la consulta previa como un proceso adicional, ya que el respeto sobre los derechos de los pueblos indígenas u originarios, de ser el caso, forma parte del proceso de aprobación de los planes de OT¹.

Cabe recordar que ya existe un mecanismo establecido por la legislación sobre la consulta previa, por lo que resulta innecesario y hasta contraproducente mencionarla en el Proyecto sin precisar cómo se articula con las disposiciones del OT en términos de oportunidad.

Es importante mencionar que la consulta previa no avala un derecho de veto respecto de las medidas administrativas que habilitan actividades económicas, ya que de acuerdo con el Tribunal Constitucional², el veto no forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la consulta previa; por el contrario, este derecho tiene como objetivo llegar a consensos, entre Estado y comunidades, no solo para reivindicar y reconocer los derechos de las comunidades, sino también para generar desarrollo económico en beneficio del país.

4. Ausencia de mecanismos de solución de conflictos.

El literal i) del artículo 10° del Proyecto establece lo siguiente:

¹ De acuerdo con el propio Proyecto, el OT tiene por finalidad lograr territorios sostenibles y competitivos en condiciones de igualdad y reconocimiento de la diversidad geográfica y socio cultural, garantizando el derecho a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, de los derechos de los pueblos indígenas u originarios y del pueblo afroperuano, y orientado hacia el ejercicio pleno de derechos de todas las personas; así como el respeto al desarrollo de las actividades económicas en el territorio.

² Expediente N° 00022 – 2009 – PI/TC.



Artículo 10.- Atribuciones del ente rector:

La Presidencia del Consejo de Ministros ejerce la rectoría del Sistema Nacional de ordenamiento territorial, a través del Viceministerio de Gobernanza Territorial y tiene las siguientes atribuciones:

(...)

i) Resolver controversias entre los integrantes del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial, en materia de ordenamiento territorial, cuando corresponda.

(...)

Si bien el Proyecto establece que la PCM tiene como función la resolución de controversias entre integrantes del SINADOT, no se evidencia un mecanismo específico para resolver estos conflictos. Así, la PCM podría optar indistintamente por aplicar diversos mecanismos, tales como mesas de diálogo, conciliaciones o mediaciones, hasta un proceso competencial frente al Tribunal Constitucional.

Esta incertidumbre tendría un impacto negativo en las decisiones de inversión y en el desarrollo de actividades económicas. Ello debido a la falta de transparencia y claridad en la coordinación entre las entidades de la Administración Pública y en la resolución de sus diferencias con respecto a la implementación de los planes de OT, lo que genera falta de previsibilidad para los actores económicos.

Además, el Proyecto carece de una definición de los plazos para la resolución de conflictos entre las entidades de la Administración Pública. En esa línea, se debilita aún más la seguridad jurídica, lo que no solo afecta al sector privado, sino que repercute en la sociedad en general. La ausencia de plazos específicos para la resolución de disputas puede generar demoras innecesarias, lo que a su vez puede llevar a una paralización prolongada de proyectos y actividades económicas, afectando negativamente a la economía y al bienestar de la población. Es esencial establecer plazos adecuados y procesos eficientes para garantizar la seguridad jurídica y promover el desarrollo sostenible en nuestro país.

5. Necesidad de criterios técnicos y metodologías transparentes.

El Proyecto, en general, hace referencia a la potestad para limitar el uso del territorio a decisión de las entidades competentes sin que queden claras las competencias y funciones de los niveles de Gobierno, la jerarquía de los instrumentos, quiénes los elaboran, qué definen cada uno de ellos, ni los posibles impactos que se pueden generar.

El OT, como herramienta de gestión, podría resultar positiva para la prevención de riesgos de desastre, la evasión de conflictos sobre el uso del territorio y asegurar la sostenibilidad de los recursos naturales. Sin embargo, creemos también que es una oportunidad para incrementar el desarrollo y la competitividad del país mediante la optimización del uso y aprovechamiento de las potencialidades de cada territorio. Así, se integrarían los intereses de todos los agentes



productivos, sociales y económicos, a fin de mantener un entorno favorable para la inversión y gestionar efectivamente los riesgos.

Pero ello solo se lograría si las entidades encargadas de formular e implementar los planes de OT se basan en criterios técnicos, y si las normas y metodologías son claras y transparentes. De un lado, el OT debe contener instrumentos técnicos que deben ser creados mediante un proceso en el que participen el sector público y privado; y por otro lado, debe existir transparencia y orientación sobre las metodologías que se van a utilizar para realizar los planes de OT, las que deben asegurar que se va a tener una adecuada valoración de los usos que pueden tener los territorios y considerar que hay diferentes usos productivos que no se pueden ver limitados para no afectar el desarrollo de regiones, tales como agropecuario, forestal, industrial, pesquero, acuícola, minero o turístico.

Constituye un riesgo importante no tener transparencia y visibilidad sobre si se van a establecer categorías o prioridades en los usos territoriales y cuáles son. Consideramos que ello debería estar establecido en el Proyecto, y no dar espacio para una posterior reglamentación.

Así, lo que ha venido sucediendo es que Gobiernos regionales aplican la “predominancia” de un uso frente a otros mediante un método denominado método de “exclusión selectiva”³, que consiste en imponer un orden jerárquico a categorías, colocando en última prioridad a las zonas productivas, con los riesgos e inseguridad que ello genera para el desarrollo económico y la inversión privada.

Si esta categorización del uso del territorio se dejara a criterio único de los Gobiernos regionales sin establecerse previamente una metodología, existiría una probabilidad de uso indebido de los instrumentos de OT, como por ejemplo que un Gobierno regional formule un plan de OT para vetar el desarrollo de una actividad económica o que se oponga a un derecho de uso ya otorgado por algún sector. Esto afectaría las expectativas de la población, generaría un escenario de posible corrupción y, eventualmente, propiciaría más conflictos sociales. De ahí la necesidad de contar con metodologías predecibles y transparentes para una mejor implementación del OT.

Finalmente, a efectos de perfeccionar el Proyecto debería considerarse que la compatibilidad de diversos usos en un mismo territorio puede beneficiar a la sociedad por las ganancias de eficiencia por efecto de la mayor densidad de empresas de diferentes industrias en una zona geográfica, lo que también se conoce como “economías de aglomeración”⁴, por lo que recomendamos tomar en cuenta adoptar una metodología y categorización que recoja beneficios de permitir la diversidad de usos en un mismo territorio.

³ Iberico, Tudela (2014). Proceso de Ordenamiento Territorial: Situación actual y Recomendaciones. Revista Moneda.

⁴ Paul Krugman (1991). Increasing Returns and Economic Geography. Princeton University.

Paul Collier, Gordon Conway, Anthony Venables (2008). Climate Change and África. Oxford Review of Economic Policy

6. Costo social y económico.

Conforme ha sido expuesto, el Proyecto presenta serias deficiencias, como la posible superposición de funciones entre las entidades de la Administración Pública, la falta de claridad en cuanto a un mecanismo de resolución de conflictos y un marco legal que, por su falta de precisión, abre la puerta a posibles enfrentamientos entre las distintas entidades por la divergencia de intereses políticos que surgirían durante la formulación de los planes de OT.

Esta herramienta, al presentar estas ambigüedades, podría ser utilizada de manera perjudicial, generar serias restricciones al desarrollo de actividades económicas y afectar así el empleo formal descentralizado.

Así, el problema realmente radica en las consecuencias que surgirían para la economía y la sociedad peruana. Por ejemplo, si a raíz del OT, las autoridades competentes deciden prohibir determinadas actividades económicas en una zona específica, esto obligaría a las empresas a poner fin a sus operaciones, lo que a su vez conllevaría la cancelación de acuerdos comerciales y contratos, generando costos sociales significativos, como la pérdida de empleos e ingresos para cientos de miles de familias.

Por otro lado, el Proyecto hace referencia a la facultad de los Gobiernos regionales para realizar intervenciones a partir de la formulación de ciertas políticas, habiendo determinado previamente las zonas permitidas para el ejercicio de actividades económicas. Así, la repercusión de esta decisión afectaría la seguridad jurídica respecto de las concesiones de las empresas, las cuales deberán seguir un procedimiento específico en el que se tutelen sus derechos adquiridos y se resarza el daño generado por las autoridades.

Asimismo, conforme ha sido expuesto, el Proyecto otorga a los Gobiernos locales la facultad de priorizar las inversiones en materia de OT por encima de otras, utilizando criterios de focalización espacial y equidad territorial. En ese sentido, resulta necesaria la definición de estos dos criterios para garantizar que no se comprometa la predictibilidad que las empresas necesitan al tomar decisiones de inversión.

Para ilustrar este punto, el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) pronostica una contracción en la inversión minera del 18.1% para este año, lo cual tendría graves consecuencias a futuro. En ese sentido, se anticipa un crecimiento del 8.8% para 2023, pero que descendería a un 2.4% en 2024, de manera que, de aprobarse una ley como la que se propone, comprometería los planes productivos proyectados. En relación con lo anterior, es importante prestar atención a la cantidad de proyectos de exploración minera, cifra que ha permanecido estancada en torno a los 350 durante la última década, según datos del Ministerio de Energía y Minas (Minem). Una ley que ahogue las negociaciones entre los Gobiernos locales y las empresas sería perjudicial, pues son estos los proyectos que impulsarán el desarrollo del sector en los próximos años.



A su vez, el sector hidrocarburos presenta una tendencia continua a la baja desde hace más de una década, ya que la inversión total en el sector se redujo al 23% de lo que era en 2013. En concordancia con esto, el BCRP ajustó la proyección de crecimiento del sector en 2023 del 4.7% al 2.2%, principalmente por la menor producción esperada durante el tercer trimestre ante los mantenimientos registrados, mientras que en 2024 el sector crecería solo un 3.6%, debido a una normalización de la extracción de petróleo en los lotes en la selva. En ese contexto, introducir obstáculos en los procesos administrativos acabaría por extinguir un sector que ya de por sí sufre las consecuencias de una gestión deficiente.

Además, la realidad ha demostrado que el proceso de descentralización presenta serias falencias. Ello ha generado problemas de ejecución de la inversión pública, que impide que los recursos se traduzcan en una mejor calidad de vida para la población. Otro grave problema es la corrupción. Por ello, una norma que otorga facultades tan relevantes a dichas autoridades impone un riesgo adicional para el desarrollo de las actividades económicas y riesgos de mayor corrupción.

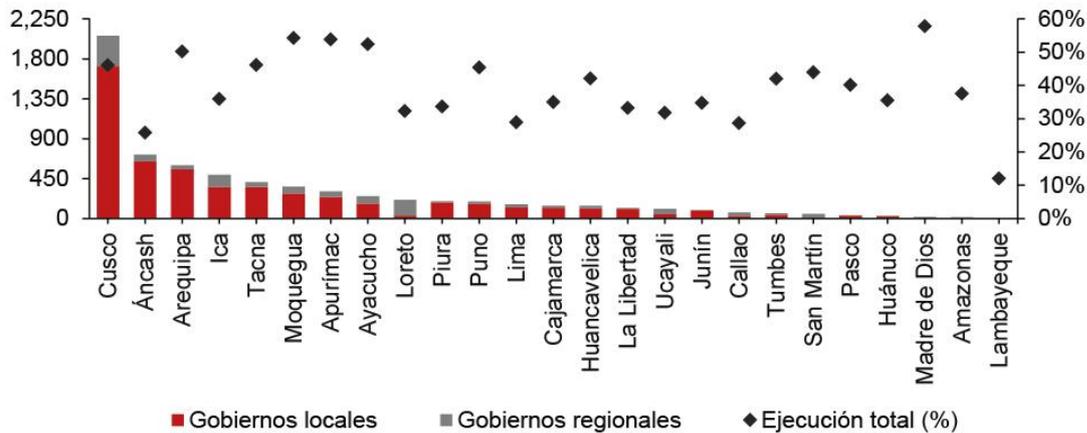
En esta línea, es importante considerar que los Gobiernos subnacionales reciben todos los años un presupuesto público para la inversión en obras y el desarrollo de programas financiado directamente por las actividades extractivas; sin embargo, estas no se gestionan correctamente. De acuerdo con cifras del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a setiembre de 2023, se financiaron S/ 24,970 millones por conceptos de canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones para el presupuesto público de este año. Dado que el 90% de la cifra total (S/ 22,339 millones) se le asignó a los Gobiernos subnacionales, se podría pensar que, al contar con los recursos necesarios, estos cumplen satisfactoriamente sus obligaciones básicas; no obstante, el panorama actual es preocupante.

Para este año, el presupuesto asignado solo para la inversión pública que se financia vía canon, regalías y participaciones asciende a S/ 18,987 millones, de los cuales S/ 16,993 millones (89.5% del total) son administrados por los Gobiernos subnacionales (regionales y locales). Sin embargo, al mes de setiembre, estos solo ejecutaron S/ 6,799 millones de dicho presupuesto, lo cual representa apenas el 40% del total. Es decir, a pesar de contar con una fuente importante de recursos que son administrados de manera directa, están lejos de aprovechar todo el potencial del presupuesto destinado a mejorar la calidad de los servicios públicos o de concretar las inversiones necesarias.

Es importante destacar que los Gobiernos locales evidencian mayores limitaciones para administrar de manera apropiada estos recursos, debido a que solo han ejecutado S/ 5,434 millones (39.9% del presupuesto asignado para el gasto público por concepto de canon, regalías y participaciones). En contraste, los Gobiernos regionales invirtieron S/ 1,365 millones del mismo concepto (40.3% de lo asignado en este caso). En la mayoría de los departamentos, los Gobiernos locales explican la mayoría del gasto.



Ejecución del presupuesto recaudado directamente por recursos del territorio de los Gobiernos subnacionales por departamentos (S/ millones)



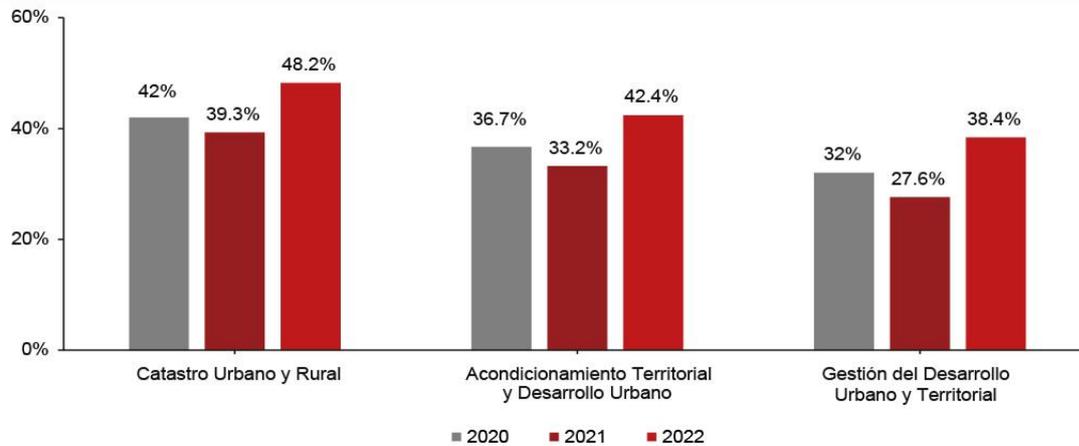
Nota: información actualizada a setiembre de 2023.
Fuente: MEF. Elaboración: ComexPerú.

Estos resultados evidencian la poca capacidad de los Gobiernos subnacionales para administrar de manera autónoma los recursos que recolectan. De acuerdo con la OCDE, un Estado de derecho débil genera un entorno empresarial insuficientemente estable y predecible, lo cual desalienta la inversión, el comercio y el espíritu emprendedor, conclusión que se ve respaldada incluso por la literatura académica. Por ello, preocupa la mayor responsabilidad que puedan recibir los Gobiernos subnacionales en el marco del proceso de OT, al atribuirles la tarea de organizar el territorio y establecer estándares de ocupación y uso de este, a pesar de que, de momento, ya enfrentan problemas de gestión por falta de capacidades técnicas.

Finalmente, es muy importante considerar las carencias de formación del capital humano. A manera de ejemplo, en 2022, el 48.2% de las municipalidades en todo el país solicitaron capacitaciones en materia de catastro urbano y rural, cifra que inclusive aumentó respecto de años previos, mientras que un 42.4% requería capacitaciones en materia de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano, y un 38.4%, en gestión del desarrollo urbano y territorial, de acuerdo con estimaciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).



Porcentaje de municipalidades que requieren capacitación según tema selecto en 2022



Fuente: INEI. Elaboración: ComexPerú.

En línea con lo anterior, la literatura académica y la evidencia empírica esclarecen ciertas debilidades de un esquema como el que se plantea. Un ejemplo viene dado por un estudio⁵ de la *London School of Economics* (LSE), que analiza la relación entre los incentivos que enfrentan los funcionarios y la deforestación en Indonesia a lo largo de 8 años. El estudio concluye que un mayor fraccionamiento en la gestión de un territorio conduce a un aumento de la explotación ilegal de los recursos, puesto que es más sencillo corromper a un Gobierno local que a uno de mayor alcance y capacidad técnica.

De manera similar, un reciente estudio⁶ de la Universidad del Pacífico (UP) examina el rol de las instituciones subnacionales en la conservación de recursos naturales en las 9 regiones del Perú que concentraron la mayor pérdida de bosque por deforestación en el periodo 2001-2017. Esta investigación concluye que se requiere de instituciones fuertes para proteger estos recursos, mientras que aquellas más débiles serán más susceptibles a la sobre explotación debido a su menor poder de fiscalización. Como se observa, existe evidencia nacional e internacional que sustenta la preocupación de que asignar el control territorial a los Gobiernos locales los hace más propensos a caer en prácticas de explotación ilegal.

7. Conclusiones.

Por todo lo expuesto anteriormente, sugerimos tomar en consideración las observaciones y recomendaciones formuladas y, finalmente, consideramos fundamental imponer límites y una dosificación adecuada en el proceso de implementación de los planes de OT.

⁵ Burgess, R., Hansen, M., Olken, B. A., Potapov, P., & Sieber, S. (2012). *The political economy of deforestation in the tropics. The Quarterly journal of economics*, 127(4), 1707-1754.

⁶ Galarza, F., Kámiche Zegarra, J. N., & Gómez de Zea, R. (2023). *Roads and deforestation: do local institutions matter?*



Debemos recordar que estamos frente a una política pública de gran envergadura, por lo que las autoridades deben ser prudentes en el desarrollo de este proceso. En este sentido, proponemos dividir el proceso en las siguientes etapas claramente definidas:

- Planeamiento participativo del plan de OT.
- Socialización de la presentación del piloto.
- Proceso de recepción de opiniones y recomendaciones sobre el piloto.
- Implementación gradual del piloto en las regiones.

Esta estrategia permitiría al ente rector (en este caso, la PCM) canalizar y asignar recursos de manera más eficiente, al mismo tiempo que garantiza que todas las regiones reciban la atención necesaria en el proceso de implementación de la norma.

Desde ComexPerú, saludamos la iniciativa de gestionar el crecimiento del país de una manera ordenada, eficiente y en línea con el desarrollo sostenible del país. Sin embargo, consideramos que tal como está el Proyecto, afectaría gravemente la seguridad jurídica y predictibilidad para las inversiones, lo que tendría un impacto negativo en la recuperación de la senda de crecimiento económico.

El Proyecto requiere necesariamente de una clarificación de competencias de los actores sectoriales y subnacionales que participan del OT; de menor complejidad metodológica y mayor transparencia de los planes de OT (que aseguren una adecuada valoración de los usos que pueden tener los territorios); así como la necesidad que las autoridades se basen en criterios técnicos para adoptar sus decisiones, a fin de generar mejores condiciones de gestión territorial en base a criterios consensuados que involucren la participación del sector público y privado, sin desalentar la inversión privada en beneficio de la competitividad y de la sostenibilidad de los territorios.

Agradeciendo su gentil atención, nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Jessica Luna Cárdenas
Directora Ejecutiva