



Orientaciones básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú

333.7317

P45

Perú. Ministerio del Ambiente

Orientaciones básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú / Dirección General de Ordenamiento Territorial. 2 ed.-- Lima: Ministerio del Ambiente, 2015.

60 p.: Il.

1. ORDENAMIENTO TERRITORIAL; 2. INVERSIÓN PÚBLICA; 3. PROYECTOS; 4. PERÚ

Perú. Ministerio del Ambiente. Dirección General de Ordenamiento Territorial. II. Título.

Orientaciones básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú

Ministerio del Ambiente

Av. Javier Prado Oeste 1440, San Isidro

Segunda Edición, agosto 2015

Tiraje: 1 000 ejemplares

Fotografías: Archivos MINAM

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú n.º 2015-10791

Impreso por:

Mercedes Group S.A.C

Jr. Ica n.º 431, Lima

Teléfono 719 2783

Agosto 2015

La presente publicación fue elaborada con materiales 100 % reciclados.

Contenido

	Pág.
Presentación	5
1. Ordenamiento Territorial: avances y perspectivas	
Adrián Fernando Neyra Palomino.....	7
2. Marco normativo del Ordenamiento Territorial	
Lizbeth Giovanna Ayala Calero.....	15
3. Esquema metodológico, instrumentos técnicos y procedimiento del proceso de Ordenamiento Territorial	
Wilmer Perez Vilca.....	23
4. Consideraciones técnicas para la elaboración de los Estudios Especializados	
Helga Lili Valdivia Fernández.....	41
5. Los proyectos de inversión pública en materia de Ordenamiento Territorial	
Rany Francisco Rodríguez Reátegui.....	49
6. Algunas reflexiones finales: mitos y verdades del Ordenamiento Territorial en Perú	
Adrián Fernando Neyra Palomino.....	57

Acrónimos

Conam	Consejo Nacional del Ambiente
DGOT	Dirección General de Ordenamiento Territorial
DIT	Diagnóstico Integrado del Territorio
EE	Estudios Especializados
EF	Economía y Finanzas
ETM	Equipo Técnico Multidisciplinario
GMA	Gerencia de Medio Ambiente
ICI	Índice de Capacidad Institucional
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAM	Ministerio del Ambiente
Mincetur	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
OCAT	Organizational Capacity Assessment Tool
OPI	Oficina de Proyectos e Inversión
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PIP	Proyecto de Inversión Pública
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PPR	Programa Presupuestal de Resultados
RRNN	Recursos Naturales
Sadci	Sistema de análisis de capacidad institucional
SIG	Sistema de información georeferencial
SNIP	Sistema de inversión pública
TLC	Tratado de Libre Comercio
UE	Unión Europea
UF	Unidad Formuladora
ZEE	Zonificación Económica y Ecológica

Presentación

Esta publicación tiene como objetivo ser un documento orientador en la toma de decisiones de las autoridades regionales y locales de nuestro país. Por ello, se ha considerado necesario presentar los conceptos básicos, así como los principales avances del proceso metodológico vigente para el desarrollo de los instrumentos técnicos para el Ordenamiento Territorial.

El Ordenamiento Territorial en el Perú nos va a permitir garantizar un desarrollo equilibrado de las regiones en condiciones de sostenibilidad. Con él, se podrán gestionar y minimizar los impactos negativos que podrían ocasionar las diversas actividades, con lo cual se prioriza el derecho de los ciudadanos a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado a su desarrollo de vida.

El presente documento contiene, además de los avances logrados en materia de Ordenamiento Territorial, las ponencias de diversos especialistas, que formaron parte del VII Curso Nacional de Ordenamiento Territorial, realizado en la ciudad de Arequipa (mayo de 2013).



1

Ordenamiento Territorial: avances y perspectivas

Adrián Fernando Neyra Palomino

Introducción

El presente artículo pretende mostrar la situación actual en materia de Ordenamiento Territorial en el país a partir del trabajo que realiza el Ministerio de Ambiente, a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial como ente rector en la materia.

Actualmente en el Perú, se ha reconocido ampliamente la importancia de la implementación de los instrumentos que sustentan el proceso de Ordenamiento Territorial para planificar y tomar decisiones en forma coherente e integrada en los diferentes escalafones de gobierno.

Si bien desde mediados del siglo pasado existen diversos instrumentos de planificación enfocados principalmente a las zonas urbanas, es durante las últimas décadas que se desarrollan instrumentos de planificación en el marco de un proceso de descentralización y reforma institucional ambiental. Por ello, se puede considerar que los instrumentos técnicos sustentatorios del Ordenamiento Territorial son relativamente nuevos, y en esa medida poco conocidos para permitir su adecuada implementación. Se espera que este documento oriente a los interesados para una adecuada implementación de los procesos de Ordenamiento Territorial.

Este artículo, en un primer momento presentará los principales aspectos teóricos y prácticos bajo el formato de pregunta-respuesta, que permitirá entender el proceso de Ordenamiento Territorial.

Luego se explicará la función del Estado sobre el territorio y, finalmente, se abordarán algunos aspectos que suelen prestarse a confusión en torno a este proceso.

Para entender mejor nuestro territorio

Definición de territorio

El territorio es el suelo, subsuelo, dominio marítimo y el espacio aéreo que los cubre (concepto político-administrativo - Constitución Política del Perú). Es importante considerar este concepto político-administrativo para:

- Conformar un Estado
- Definir la función del Estado sobre el territorio
- Organizar y delimitar interna y externamente el territorio
- Constituir y definir el asiento físico, formas de uso, ocupación y derechos

De acuerdo con el concepto ecosistémico, territorio es el espacio físico en el que se desenvuelven el conjunto de actividades humanas con los elementos del medio natural que lo conforman. En otras palabras, este concepto es la interacción del ser humano que lo habita, ocupa, transforma, lo aprovecha y disfruta de acuerdo a sus intereses, identidad, cultura, entre otros; con el conjunto de condiciones físicas y biológicas del medio natural que conforman un ecosistema. Por todo esto, hablamos de un concepto ecosistémico.

- **¿Qué se entiende por “aprovechar y disfrutar” un territorio?**

Todo territorio forma parte de un ecosistema que brinda y provee servicios y recursos naturales, los cuales son aprovechados para atender diversas necesidades y son disfrutados en la medida que proporcionan calidad de vida y bienestar a la población, en tanto se constituye a su vez en la base del desarrollo productivo.

- **¿Qué es necesario para garantizar que todos “aprovechemos y disfrutemos” un territorio?**

Se requiere generar un marco normativo y mecanismos de concertación y acción en el territorio que nos permitan tener las condiciones para lograr un desarrollo equilibrado, en el que se gestionen y minimicen los impactos negativos que podrían ocasionar las diversas actividades que se desarrollan en el territorio.

- **¿Cómo se ocupa actualmente el territorio?**

La ocupación del territorio se da principalmente para aprovechar las condiciones y recursos naturales que los ecosistemas proveen. Sin embargo, esto se realiza desde diferentes perspectivas, lo que ocasiona, en muchos casos, impactos negativos en los ecosistemas y afecta la base productiva del país.

- **¿Por qué ocurre esta situación?**

La situación actual muestra el resultado de la débil articulación existente entre políticas nacionales, regionales y locales en los procesos de ocupación del territorio, ya que estos son liderados por distintas instituciones y entidades con diferentes visiones de desarrollo en un mismo espacio.

- **¿Qué consecuencias genera esta situación?**

Las principales consecuencias son:

- Desequilibrio y deterioro de los ecosistemas
- Reducción de la disponibilidad de recursos naturales

- Desarrollo desigual y falta de competitividad
- Exclusión, marginalidad y condiciones de vulnerabilidad
- Carencia de una visión compartida de desarrollo

Estos procesos de desarrollo desequilibrados y excluyentes se desencadenan como producto de la percepción de intereses contrapuestos.

- **¿A qué se refiere ese marco normativo y los mecanismos de acción y concertación que nos garantiza que todos “aprovechemos y disfrutemos” equilibrada y sosteniblemente de un territorio?**

Se refiere al Ordenamiento Territorial.

- **¿Qué es el Ordenamiento Territorial?**

Es un proceso técnico, administrativo y político de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio.

Considera las condiciones sociales, ambientales y económicas para la ocupación del territorio, así como el uso y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar un desarrollo equilibrado y en condiciones de sostenibilidad. El Ordenamiento Territorial busca gestionar y minimizar los impactos negativos que podrían ocasionar las diversas actividades y procesos de desarrollo que se llevan a cabo en el territorio, con lo que se garantiza el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de vida.

- **¿Es lo mismo Ordenamiento Territorial y gestión del territorio?**

No. El Ordenamiento Territorial forma parte de la gestión territorial junto a otros procesos que tienen un componente territorial y su propio marco conceptual y normativo, como la demarcación territorial, el desarrollo urbano, el catastro predial y las concesiones, entre otros, en un marco de gobernabilidad y de visión de desarrollo.

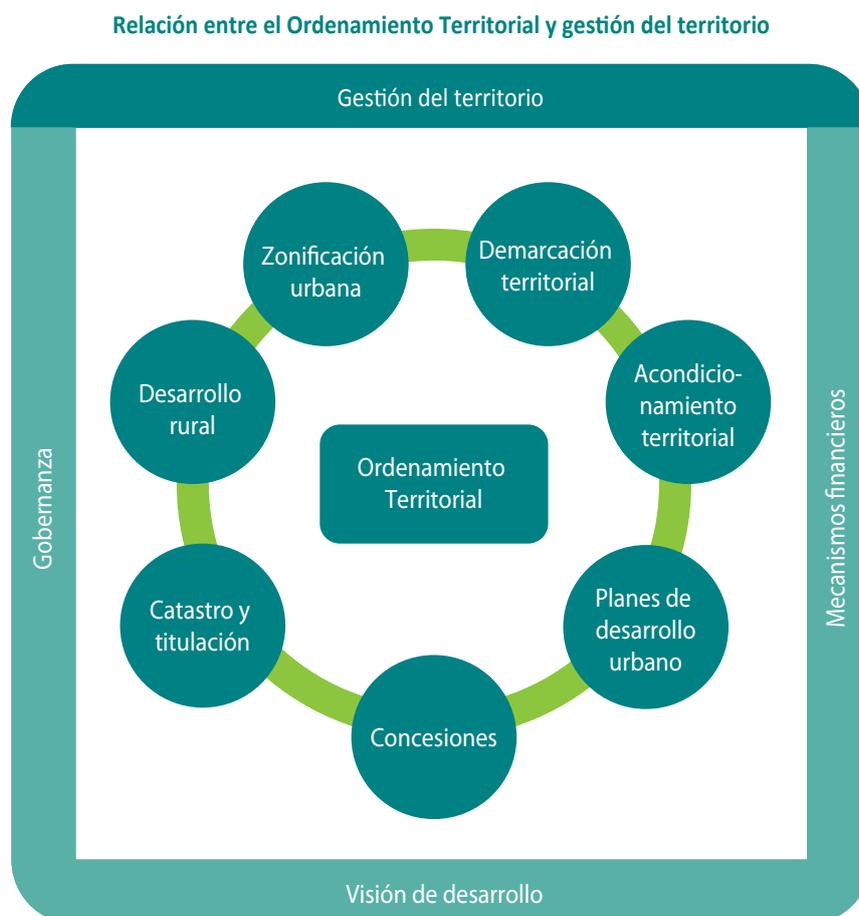
- **¿Qué es la gestión del territorio?**

Es el proceso de articulación de políticas nacionales, bajo un enfoque territorial, con la finalidad de garantizar el desarrollo integral de la persona humana, teniendo en cuenta aspectos sociales, económicos, culturales y ambientales.

En ese sentido, la gestión del territorio toma muy en cuenta el Ordenamiento Territorial, así como también otros aspectos relacionados al territorio bajo un marco de gobernanza, una visión de desarrollo y los mecanismos financieros que hacen estas entidades.

- **¿Por qué el MINAM impulsa el Ordenamiento Territorial?**

Porque existe la necesidad de que el conjunto de acciones e intervenciones que se desarrollan a lo largo del territorio nacional se realicen en condiciones de sostenibilidad y garanticen el bienestar común. Este encargo lo tiene el Ministerio del Ambiente, y sus acciones en materia de Ordenamiento Territorial forman parte de la gestión del territorio en nuestro país.



Fuente: Elaboración propia

- **¿Qué garantiza el Ministerio del Ambiente con el Ordenamiento Territorial?**

A través del proceso de Ordenamiento Territorial se garantiza la incorporación transversal de los componentes económicos, sociales, políticos, culturales, entre otros, con el componente ambiental en distintos procesos de ocupación del territorio. Asimismo, garantiza el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales como base productiva del desarrollo; es decir, se garantiza que el Estado provea un ambiente equilibrado y sostenible para la calidad de vida de los ciudadanos.

El OT también se asegura de contar con el marco normativo y las metodologías necesarias para tal fin y para su implementación a cargo de los distintos escalafones de gobierno, así como, garantizar su plena correspondencia con la política actual.

- **¿Qué avances ha logrado el Ministerio del Ambiente en los últimos años?**

- 1. Ha desarrollado una serie de dispositivos legales:**

- Dic. 2004 - Decreto Supremo n.º 087-2004-PCM establece el marco de la Zonificación Ecológica Económica - ZEE con la aprobación de su reglamento.
- Abr. 2006 - Decreto del Consejo Directivo del Conam n.º 010-2006-CONAM-CD establece el proceso metodológico para la ZEE.

- Feb. 2010 - Resolución Ministerial n.º 026-2010-MINAM, aprueba los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial con el objetivo de articular diversas políticas sectoriales y orientar el accionar de los gobiernos regionales y locales respecto a los problemas críticos que ocasionan la ocupación y uso del territorio.
- May. 2013 - Resolución Ministerial n.º 135-2013-MINAM, define los Instrumentos Técnicos Sustentatorios del Ordenamiento Territorial, la metodología para la elaboración de los mencionados instrumentos técnicos y los procedimientos para su validación, que considera la opinión favorable del MINAM.

2. Ha desarrollado instrumentos técnicos sustentatorios para el Ordenamiento Territorial:

- Zonificación Ecológica Económica- ZEE
- Estudios Especializados- EE
- Diagnóstico Integrado del Territorio- DIT
- Plan de Ordenamiento Territorial- POT

3. Ha participado en el diseño de mecanismos de financiamiento e instrumentos técnicos para la planificación de gestión mediante la inversión pública en coordinación con el MEF:

- Inicialmente, a través de las pautas para la elaboración de estudios de preinversión a escala de perfil de los proyectos de inversión de desarrollo de capacidades para el Ordenamiento Territorial, aprobado con Resolución Directoral n.º 005-2006-EF /68.01 de la Dirección General de Programación de Inversiones del MEF, con el apoyo del Conam.
- Lo anterior, ya en manos del MINAM y el MEF, mereció la respectiva actualización al entrar en vigencia la Resolución Ministerial n.º 135-2013-MINAM. Esta resolución aprueba la Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios del Ordenamiento Territorial, lo que motivó la Resolución Directoral n.º 007-2013-EF /63.01 de octubre 2013, la cual define las condiciones que deben cumplir los Proyectos de Inversión Pública en materia de Ordenamiento Territorial para instalar o mejorar la capacidad del nivel de gobierno para la provisión de los servicios de información y/o regulación para el Ordenamiento Territorial. Esta norma reconoce el rol del Ministerio del Ambiente como la autoridad competente en materia de Ordenamiento Territorial y el de la Dirección General de Ordenamiento Territorial como órgano responsable.

Adicionalmente, se ha aplicado a la gestión por resultados a través de los programas presupuestales:

- Gestión Sostenible de los Recursos Naturales y Diversidad Biológica - PPR 035
- Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres - PPR 068

4. Brinda asistencia técnica a gobiernos regionales y locales para el desarrollo e implementación de los instrumentos técnicos:

- Hasta diciembre de 2013, se ha apoyado en la formulación de 194 Proyectos de Inversión Pública (PIP) entre gobiernos regionales y locales por un monto superior a los 280 millones de nuevos soles, principalmente para ZEE. Para 2014, se estima que la cifra vaya en aumento.

5. Dispone de una importante capacidad técnica instalada para la generación de información territorial como insumo para la elaboración de los instrumentos técnicos sustentatorios para el Ordenamiento Territorial, a través de la herramienta denominada Geoservidor

(www.geoservidor.minam.gob.pe)

- **¿Qué implica la asistencia técnica que brinda el MINAM?**

Desde 2008, el MINAM ha invertido más de 23 millones de nuevos soles para cumplir con sus funciones en materia de Ordenamiento Territorial, vinculadas a:

- Brindar orientación técnica con la participación de profesionales altamente especializados (geología, edafología, biológica, geografía, sociológica, económica, derecho, etc.).
- Desarrollar capacidades para la elaboración de instrumentos metodológicos de análisis y evaluación de los instrumentos sustentatorios del Ordenamiento Territorial.
- Generar y acondicionar información técnica necesaria para el desarrollo de los instrumentos técnicos para el Ordenamiento Territorial.
- Desarrollar capacidades tecnológicas para administrar, gestionar y difundir información cartográfica y de imágenes satelitales georeferenciadas.

- **¿Qué avances se pueden evidenciar en relación a la Zonificación Ecológica Económica - ZEE?**

A la fecha se ha logrado un significativo avance en los procesos de Ordenamiento Territorial en lo que corresponde al instrumento técnico denominado Zonificación Ecológica Económica (ZEE), ya que se cuenta con un conjunto de lecciones aprendidas que llevan a evaluar la necesidad de actualizar documentos técnico-normativos.

Considerando que la ZEE constituye uno de los componentes de la etapa de diagnóstico que se requiere para un adecuado proceso de Ordenamiento Territorial, la información contenida en este instrumento requiere ser complementada a través de Estudios Especializados (EE). Dichos estudios versan sobre materias que permiten disponer de información detallada sobre las ventajas comparativas y competitivas de la región, así como otros aspectos a considerar, con lo que buscan una efectiva promoción y orientación del desarrollo regional en el marco de las políticas nacionales del Estado peruano.

En tal sentido, el MINAM, mediante Resolución Ministerial n.º 135-2013-MINAM, ha aprobado la Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial, que refuerza el proceso de Ordenamiento Territorial considerando además la Zonificación Ecológica Económica - ZEE, los Estudios Especializados - EE, el Diagnóstico Integrado del Territorio - DIT y el Plan de Ordenamiento Territorial - POT.

Principales resultados

A escala regional

11 Gobiernos regionales cuentan con ZEE aprobadas mediante ordenanzas regionales.

A escala local

Se registran más de 120 procesos en marcha tanto a escala provincial y local.

- **¿Qué se espera de los diferentes niveles de gobierno en la implementación de los instrumentos sustentatorios de Ordenamiento Territorial?**

- Que articulen y coordinen con el gobierno nacional el desarrollo y aprobación de sus instrumentos técnicos teniendo en cuenta el marco normativo y metodológico establecido.
- Si se trata de una región, con el acompañamiento y la asistencia técnica para la opinión favorable del MINAM.
- Si se trata de una provincia, con el acompañamiento y la asistencia técnica para la opinión favorable de la región y del MINAM.

- **¿El MINAM aprueba los instrumentos técnicos sustentatorios del Ordenamiento Territorial?**

No, el MINAM emite la opinión técnica favorable a pedido de la región o municipio, según sea el caso.

La opinión favorable garantiza el cumplimiento del proceso de acuerdo al marco normativo y que los productos elaborados corresponden técnicamente la metodología establecida.

- **¿Quién aprueba los instrumentos técnicos sustentatorios del Ordenamiento Territorial?**

Quien aprueba los instrumentos sustentatorios del Ordenamiento Territorial es la autoridad regional y local correspondiente, previa opinión favorable del MINAM.

En el caso local, es previa opinión favorable del gobierno regional y del MINAM.

- **¿La competencia de Ordenamiento Territorial es exclusiva del MINAM?**

No, es más bien compartida y concurrente con los gobiernos regionales y locales, en la cual cada escalafón de gobierno desarrolla funciones específicas.

- **¿Es lo mismo el Ordenamiento Territorial que un Plan de Ordenamiento Territorial?**

No, el Ordenamiento Territorial es un proceso integral que no se reduce tan solo a desarrollar instrumentos.

El Plan de Ordenamiento Territorial es más bien un instrumento técnico sustentatorio que forma parte del proceso de Ordenamiento Territorial.

- **¿Es excluyente el Ordenamiento Territorial?**

El Ordenamiento Territorial, según el marco normativo, no tiene relación directa con la asignación de usos, por lo que no es excluyente, ya que considera el conjunto de actividades sociales, económicas y ambientales, posibles de ser desarrolladas de manera sostenible en el territorio. Además, se construye en función a la generación de consensos, conciliando intereses y necesidades diversas.

Por desinformación y confusión con otros instrumentos, se han generado interpretaciones equivocadas, lo cual ha deformado el verdadero concepto y alcances, lo que a su vez ha generado en algunos casos, que sea visto como una solución y en otros casos como una barrera.

- **¿El Ordenamiento Territorial está determinado por norma o ley? ¿Cuál es su finalidad?**

La Constitución y más de una ley orgánica y general establecen, en el Perú, que el Ordenamiento Territorial es un medio que garantiza el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y que el conjunto de intervenciones que se desarrollan a lo largo del territorio se realicen en condiciones de sostenibilidad y garanticen el bienestar común.

Esta es una función compartida entre todos los escalafones de gobierno, y su conducción está asignada por ley al Ministerio del Ambiente.

Finalmente, un territorio, como bien se ha mostrado a lo largo de este artículo, supone un activo y una oportunidad en la cual las dinámicas sociales y económicas influyen en su conformación. De ahí la importancia de tomar decisiones en función a la generación de consensos, conciliando intereses y necesidades diversas para aprovechar de manera sostenible el territorio.

Obviamente, esto nos hace pensar en que si tenemos una visión adecuada de desarrollo sostenible podemos tener competitividad, así como una gama de actividades y atractivos debido a la alta biodiversidad que tiene nuestro país.

En conclusión, vale recordar que: No hay territorio excluido, pobre y sin oportunidades sino más bien territorio sin una adecuada y sostenible visión de desarrollo.



2

Marco normativo del Ordenamiento Territorial

Lizbeth Giovanna Ayala Calero

El Ordenamiento Territorial en el Perú se desarrolla y evoluciona en las últimas décadas a partir del impulso jurídico ambiental que inició con el derogado Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales¹. El Ordenamiento Territorial continúa evolucionando con la regulación de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, pasa por los objetivos ambientales de la Ley de Bases de la Descentralización, y se regula en la Ley General del Ambiente, para finalmente consolidarse en la normativa del Ministerio del Ambiente y en las normas que emite este sector.

En ese sentido, el contexto institucional en esta materia se encuentra al amparo del Ministerio del Ambiente el cual garantiza, en cumplimiento de sus competencias y funciones, que el conjunto de acciones e intervenciones que se desarrollan en el territorio nacional se realicen en condiciones de sostenibilidad y con el objetivo de lograr el bienestar común.

Descripción del marco normativo

La Constitución Política del Perú establece que toda persona tiene el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado a su desarrollo de vida². El Estado asegura el goce efectivo de ese derecho, por lo que determina la Política Nacional del Ambiente y promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.³

Es a través del Ministerio del Ambiente que se garantiza el cumplimiento del mandato constitucional sobre la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales⁴ y se asume la rectoría para diseñar, establecer, ejecutar y supervisar la Política Nacional del Ambiente.⁵

-
1. Artículo 5 del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales
 2. Inciso 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú
 3. Artículo 67 de la Constitución Política del Perú
 4. Literal a), numeral 3.2., artículo 3 del Decreto Legislativo n.º 1013
 5. Artículo 2 del Decreto Legislativo n.º 1013

Cabe indicar que desde la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales⁶, se promueve y se regula el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y establece la soberanía del Estado para su aprovechamiento. Dicha soberanía se traduce en la competencia que tiene para legislar y ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales sobre los mismos.⁷

En virtud de lo señalado, el artículo 11 de la citada ley establece que la Zonificación Ecológica Económica se aprueba como apoyo al Ordenamiento Territorial a fin de evitar conflictos por superposición de títulos, usos inapropiados y demás fines a partir de áreas prioritarias que concilian los intereses nacionales de la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Por ello, la Ley de Bases de la Descentralización⁸ establece como uno de sus objetivos a escala ambiental, el Ordenamiento Territorial y del entorno ambiental desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo.

Por su parte, la Ley General del Ambiente⁹, ley n.º 28611, establece que 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 a partir de los siguientes objetivos¹⁰:

- a) Orientar la formulación, aprobación y aplicación de políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales en materia de gestión ambiental y uso sostenible de los recursos naturales. Hace lo propio con las políticas de ocupación ordenada del territorio, en concordancia con las características y potencialidades de los ecosistemas, la conservación del ambiente, la preservación del patrimonio cultural y el bienestar de la población.
- b) Apoyar el fortalecimiento de capacidades de las autoridades correspondientes para conducir la gestión de los espacios y los recursos naturales de su jurisdicción. Con ello promueve la participación ciudadana y fortalece las organizaciones de la sociedad civil involucradas en dicha tarea.
- c) Proveer información técnica y el marco referencial para la toma de decisiones sobre la ocupación del territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales, así como orientar, promover y potenciar la inversión pública y privada sobre la base del principio de sostenibilidad.
- d) Contribuir a consolidar e impulsar los procesos de concertación entre el Estado y los diferentes actores económicos y sociales sobre la ocupación y el uso adecuado del territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales, con lo cual se previenen conflictos ambientales.

6. Artículo 1 de la ley n.º 26821

7. Artículo 6 de la ley n.º 26821

8. Ley n.º 27783, publicada el 20 de julio de 2002

9. Ley n.º 28611, publicada el 15 de octubre de 2005

10. Artículo 20, ley n.º 28611

- e) Promover la protección, recuperación y/o rehabilitación de los ecosistemas degradados y frágiles.
- f) Fomentar el desarrollo de tecnologías limpias y responsabilidad social.

El Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Decreto Supremo n.º 008-2005-PCM¹¹, establece que el Ordenamiento Territorial y la Zonificación Ecológica Económica, constituyen procesos dinámicos y flexibles y están sujetos a la política ambiental del país. Esta ley señala además que la política nacional en materia de ordenamiento ambiental territorial constituye un referente obligatorio de las políticas públicas en todos los escalafones de gobierno.

A partir de su creación en el año 2008, el Ministerio del Ambiente asumió todas las funciones del Consejo Nacional del Ambiente - Conam¹², entre las cuales se encuentra la función correspondiente a Ordenamiento Territorial. En relación a lo indicado, la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente¹³ establece como función rectora de este sector el formular, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional del ambiente aplicable a todos los escalafones de gobierno¹⁴, teniendo para ello como función técnico-normativa¹⁵ el aprobar las disposiciones normativas de su competencia.

Por tal motivo, el Ministerio del Ambiente tiene entre sus competencias la promoción de la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, por lo que se establece, entre sus funciones específicas, la potestad de 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.

El Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, aprobado por el Decreto Supremo n.º 007-2008-MINAM, establece las funciones que en materia de Ordenamiento Territorial asume el Ministerio del Ambiente a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales.¹⁶

En el año 2009, el Ministerio del Ambiente¹⁷, en el marco de sus competencias y funciones, emitió la Política Nacional del Ambiente, de cumplimiento obligatorio en los escalafones del gobierno nacional, regional y local y de carácter orientador para el sector privado y la sociedad civil. Se estructura a partir de cuatro ejes temáticos esenciales de la gestión ambiental, respecto de los cuales se establecen lineamientos de política orientados a alcanzar el desarrollo sostenible del país¹⁸.

11. Artículo 53 del Decreto Supremo n.º 008-2005-PCM

12. Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo n.º 1013

13. Decreto Legislativo n.º 1013

14. Literal a) del numeral 6.1 del artículo 6 del Decreto Legislativo n.º 1013

15. Literal a) del numeral 6.2 del artículo 6 del Decreto Legislativo n.º 1013

16. Artículo 11 del Decreto Legislativo n.º 1013

17. Decreto Supremo n.º 012-2009-MINAM

18. Apartado 5 del Decreto Supremo n.º 012-2009-MINAM

El primer eje regula lo relacionado a la “Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica”, que tiene como uno de sus lineamientos de política el Ordenamiento Territorial¹⁹, el cual contempla:

- a) Impulsar el Ordenamiento Territorial Nacional y la Zonificación Ecológica Económica como soporte para la conservación, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica, así como la ocupación ordenada del territorio.
- b) Incorporar en los procesos de Ordenamiento Territorial el análisis del riesgo natural y antrópico, así como las medidas de adaptación al cambio climático.
- c) Impulsar mecanismos para prevenir el asentamiento de poblaciones y el desarrollo de actividades socioeconómicas en zonas con alto potencial de riesgos ante peligros naturales y antrópicos.
- d) Impulsar el Ordenamiento Territorial como base de los planes de desarrollo concertados y de desarrollo de fronteras en la gestión de cuencas hidrográficas y las zonas marino-costeras.

Con el objetivo de articular las diversas políticas sectoriales con incidencia en el Ordenamiento Territorial, así como para orientar el accionar de los gobiernos regionales y locales hacia el cumplimiento eficiente de sus funciones en esta materia, de tal manera que permita prevenir y resolver los problemas críticos relacionados con la ocupación y uso del territorio que obstaculizan el requerido desarrollo territorial sostenible. Así, en el año 2010 el Ministerio del Ambiente, en el marco de sus competencias y funciones en esta materia, aprobó los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial por Resolución Ministerial n.º 026-2012-MINAM.

De la misma manera, a través de los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial se define al Ordenamiento Territorial como un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio, la regulación y promoción de la localización y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial. Todo esto sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos.

En cumplimiento de sus funciones y competencias asignadas en materia de Ordenamiento Territorial, el Ministerio del Ambiente, por intermedio de la Resolución Ministerial n.º 135-2013-MINAM, aprobó la Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial. Esta norma identifica, conceptualiza y define los instrumentos técnicos sustentatorios del Ordenamiento Territorial: la Zonificación Ecológica Económica - ZEE, los Estudios Especializados - EE y el Plan de Ordenamiento Territorial - POT, el cual a su vez se sustenta en el Diagnóstico Integrado del Territorio - DIT. Asimismo, establece la metodología para la elaboración de los mencionados instrumentos técnicos y los procedimientos para su validación a fin de determinar la opinión favorable del Ministerio del Ambiente, previa a la aprobación de cada uno de ellos por el escalafón de gobierno correspondiente.

19. Numeral 11 del Apartado 5 del Decreto Supremo n.º 012-2009-MINAM

En ese contexto, y en el marco del proceso de descentralización, el Ministerio del Ambiente, de acuerdo a las funciones específicas de cada escalafón de gobierno en esta materia, establecidas en sus respectivas leyes orgánicas, promueve y establece el marco normativo para el Ordenamiento Territorial a escala nacional, que orienta la ocupación ordenada del territorio para contribuir a la descentralización desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo.

Gobiernos regionales y locales

Como se ha indicado anteriormente, la Ley de Bases de la Descentralización²⁰ establece como uno de sus objetivos en materia ambiental, el Ordenamiento Territorial y del entorno ambiental desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo.

De otro lado, el artículo 22 de la Ley General del Ambiente, ley n.° 28611, establece que en el proceso de descentralización se prioriza la incorporación de la dimensión ambiental en el Ordenamiento Territorial de las regiones y en las áreas de jurisdicción local como parte de sus respectivas estrategias de desarrollo sostenible. Esta ley indica además que los gobiernos regionales y locales coordinan sus políticas de Ordenamiento Territorial entre sí y con el gobierno nacional, considerando las propuestas que al respecto formule la sociedad civil.

En ese sentido, los gobiernos locales, en materia de Ordenamiento Territorial, tienen como función específica la planificación integral del desarrollo local y el Ordenamiento Territorial en el ámbito provincial conforme a lo establecido en el numeral a) del artículo 73 de la ley Orgánica de Municipalidades, ley n.° 27972.

Por su parte, el literal a) del artículo 53 de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, ley n.° 27867, establece como función específica de los gobiernos regionales el formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de Ordenamiento Territorial, en concordancia con los planes de los gobiernos locales.

A partir de ello, los gobiernos regionales indicados desarrollan, en el marco de la descentralización, las funciones específicas que por Ley Orgánica se les asignó en materia de Ordenamiento Territorial. Estas funciones son ejercidas en el marco y en correspondencia con las políticas y planes nacionales y sectoriales vigentes, para lo cual el Ministerio del Ambiente, en cumplimiento de sus funciones en esta materia, brinda la asistencia técnica necesaria.

20. Ley n.° 27783, publicada el 20 de julio de 2002

Lo indicado también se encuentra en concordancia con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, que establece como misión de los gobiernos regionales el organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo a sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas en el marco de las políticas nacionales y sectoriales para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región.

Por ello, el artículo 8 del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades, ley n.° 27972, determina que las competencias y funciones específicas municipales se cumplen en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo.

En ese sentido, la función específica que en Ordenamiento Territorial ejercen los gobiernos regionales y locales es desarrollada en el marco de las políticas nacionales emitidas por el Ministerio del Ambiente como órgano que, de acuerdo a su norma de creación, regula en todo el país en esta materia.²¹

21. De acuerdo al artículo 6 del Decreto Legislativo n.° 1013- Ley de Creación, Organización y Funciones, el Ministerio del Ambiente coordina la implementación de la política nacional ambiental con los sectores involucrados, los gobiernos regionales y locales; y presta apoyo técnico para el adecuado cumplimiento de las funciones transferidas en el marco de la descentralización.

BASE NORMATIVA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- ▶ Ley n.° 2682 - Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los RR. NN.
- ▶ Ley n.° 27783 - Ley de Bases de la Descentralización
- ▶ Ley n.° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades
- ▶ Ley n.° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- ▶ Ley n.° 28611 - Ley General del Ambiente
- ▶ D. L. n.° 1013 - Creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente
- ▶ D. S. n.° 087-2004-PCM - Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)
- ▶ D. S. n.° 008-2005-PCM - Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental
- ▶ D. S. n.° 012-2009-MINAM - Política Nacional del Ambiente
- ▶ D. S. n.° 14-2011-MINAM - Plan Nacional de Acción Ambiental 2011-2021
- ▶ R. M. n.° 026-2010-MINAM - Lineamientos de Políticas para el Ordenamiento Territorial
- ▶ R. M. n.° 189-2012-PCM - Comisión Multisectorial: ejes estratégicos de la gestión ambiental
- ▶ R. M. n.° 026-2013-MINAM - Agenda Nacional de Acción Ambiental 2013-2014
- ▶ R. M. n.° 135-2013-MINAM - Guía Metodológica para elaboración de Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial
- ▶ R. D. n.° 005-2006-EF/68.01 - Pautas para la elaboración de estudios de pre-inversión de Proyectos de Inversión Pública de desarrollo de capacidades para Ordenamiento Territorial
- ▶ R. D. n.° 007-2013-EF7/63.01 - Lineamientos para la Formulación de Proyectos de Inversión Pública en materia de Ordenamiento Territorial
- ▶ Decreto C. D. 010-2006-CONAM - CD - Directiva “Metodología para la Zonificación Ecológica Económica

Otros:

- ▶ Acuerdo Nacional: trigésimo cuarta política de estado en ordenamiento y gestión territorial



3 Esquema metodológico, instrumentos técnicos y procedimiento del proceso de Ordenamiento Territorial

Wilmer Pérez Vilca

Notas preliminares

La ocupación inadecuada, sin planificación del territorio es lo que ha caracterizado el desarrollo nacional. Actualmente, gran parte del territorio peruano ha sido ocupado por diferentes tipos de intervenciones, proyectos, actividades, etc., sin planificación o con una planificación parcial desde un sector. Por esta razón, el proceso de Ordenamiento Territorial es una tarea importante para la construcción del desarrollo en nuestro país. En tal sentido, se ha diseñado el esquema metodológico para abordar de manera técnica y concertada este proceso por todos los niveles de gobierno.

Descripción de las etapas del proceso de Ordenamiento Territorial

Etapa de preparación

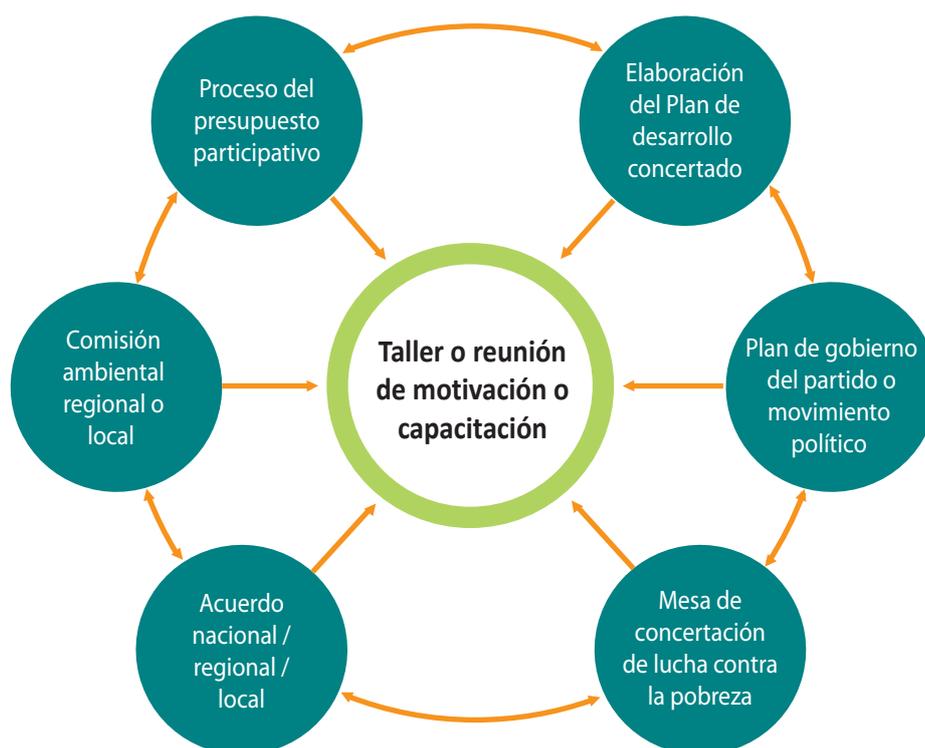
Aquí se definen los objetivos y procedimientos a seguir para el desarrollo del proceso de Ordenamiento Territorial, y se involucra y prepara a los participantes relevantes. Para ello debe haber el expreso liderazgo y compromiso político de la autoridad y el cuerpo político regional y/o local para el Ordenamiento Territorial del ámbito correspondiente. Se refiere a contar con la decisión y orientación política concertada del proceso de Ordenamiento Territorial. En otras palabras, que la autoridad regional y/o local asuma la decisión política para iniciar el proceso Ordenamiento Territorial.

Otro de los objetivos es que los actores se apropien del enfoque aplicado y se organice el proceso (Plan de trabajo. Para ello se efectuarán actividades como:

- 1) La conformación de los espacios de coordinación, para lo que se debe identificar a los actores y agentes relevantes del territorio (autoridades regionales y/o locales, unidades orgánicas del gobierno regional y/o local, instituciones públicas, organizaciones privadas, organizaciones sociales, etc.).

- 2) Sensibilización de la población, actores y agentes en general de la importancia de implementar el proceso para el Ordenamiento Territorial, a partir de un plan de comunicación y difusión.
- 3) Generación de espacios de articulación al interior del escalafón de gobierno, de funcionarios y técnicos de diversas instancias existentes, según la estructura organizativa del territorio cuyas actividades se vinculen al Ordenamiento Territorial.
- 4) Capacitación a funcionarios y técnicos del escalafón de gobierno en el marco normativo, procedimientos técnicos y metodologías propuestas por el MINAM como ente rector.

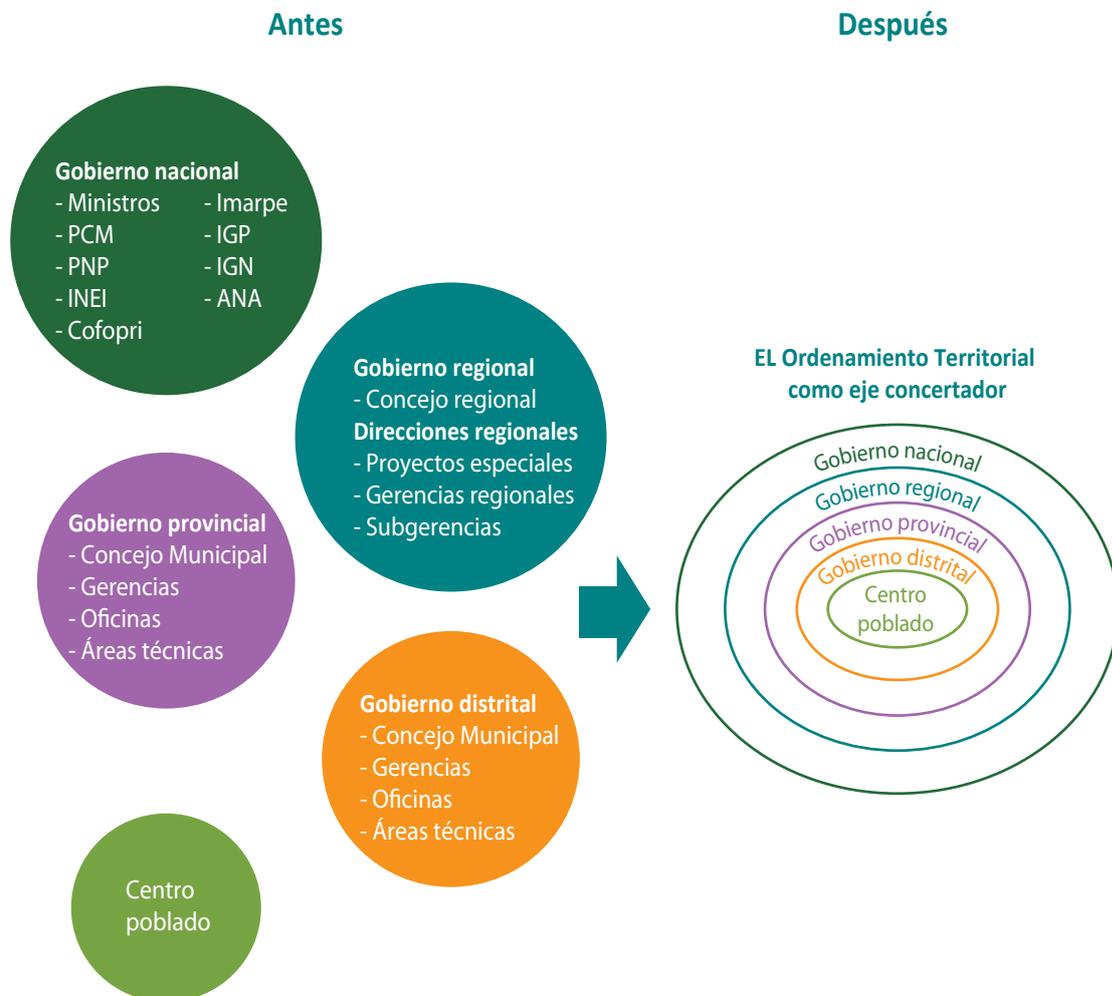
Como resultados, se espera que se emita la ordenanza regional o local que facilite la gestión regional o municipal al iniciar o continuar (en caso ya se haya iniciado) el proceso de Ordenamiento Territorial para darle el sustento posterior a la conformación de las comisiones técnicas sobre este. Con ello, se espera facilitar la creación de la Unidad Técnica de Ordenamiento Territorial, motivar la formulación del Proyecto de Inversión Pública (PIP) para el desarrollo del servicio en Ordenamiento Territorial, y la asignación presupuestal.



Fuente: DGOT

Existen diversas instancias donde se puede impulsar o promover los procesos de Ordenamiento Territorial, lo que involucra sensibilizar a diferentes grupos de actores:

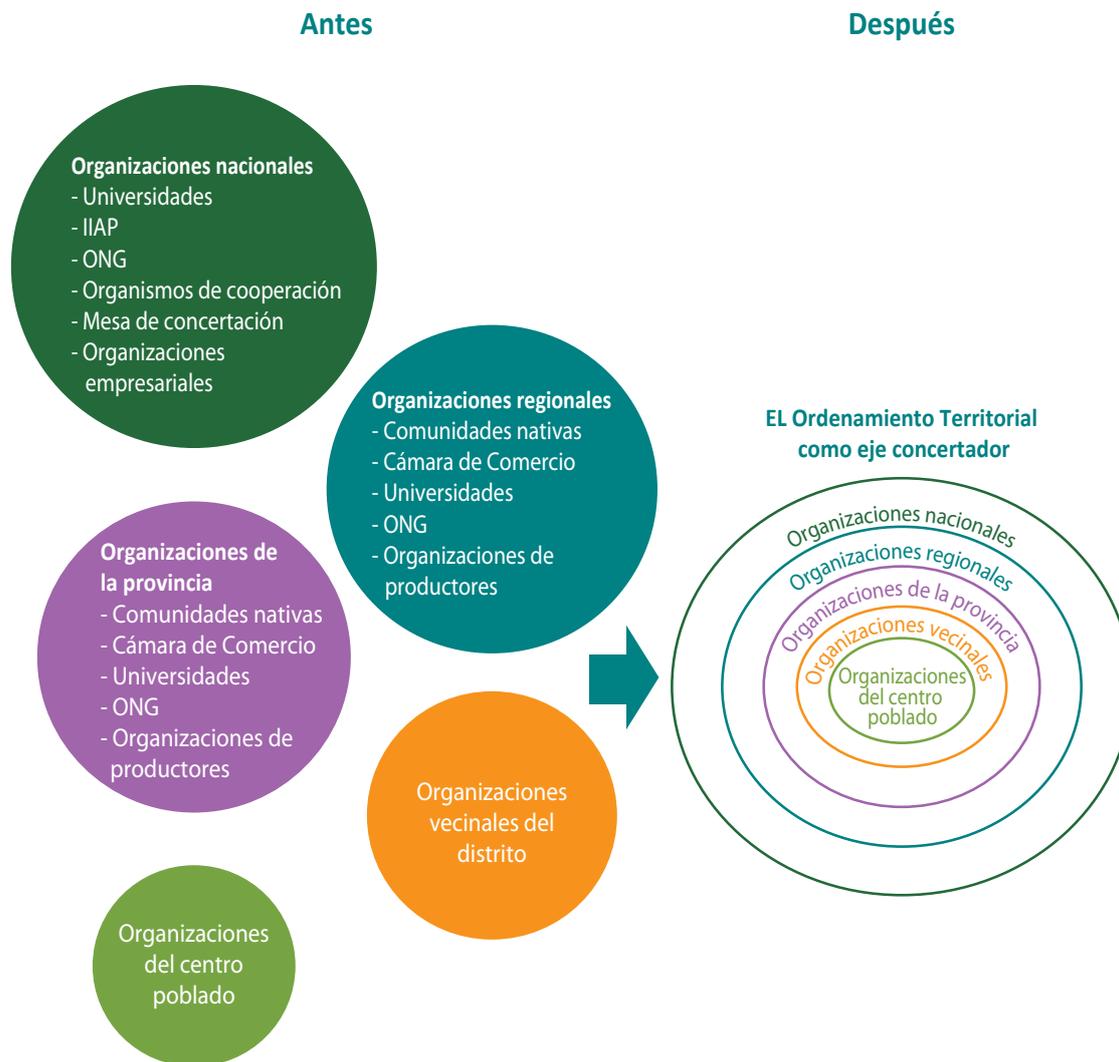
- i) Con las autoridades políticas y representantes del ámbito nacional, regional, provincial y distrital para concertar la necesidad de iniciar el proceso de Ordenamiento Territorial, ya que ellas conducen el desarrollo territorial.



Fuente: DGOT

También se debe considerar que al impulsar o promover un proceso de Ordenamiento Territorial se trabaja con escalafones de gobierno (nacional, regional, y local), lo que también involucra a diferentes actores a sensibilizar.

- ii) Con los representantes de organizaciones sociales y privadas, cuyo alcance deberá ser de acuerdo al escalafón de gobierno correspondiente, para concertar el inicio del proceso de Ordenamiento Territorial, ya que estas acompañan en su mayoría el proceso.



Fuente: DGOT

La sociedad civil también presenta diversos actores cuya organización responde al escalafón de gobierno correspondiente (nacional, regional, y local), por lo que debe considerarse a las organizaciones participantes.

En suma, uno de los momentos de inicio del proceso de Ordenamiento Territorial lo constituye aquel donde se motiva o promueve, y esta ocasión se presenta en el desarrollo de los procesos de presupuesto participativo, la formulación del Plan de desarrollo concertado, la instalación de la Mesa de concertación de lucha contra la pobreza, las reuniones en pos del Acuerdo regional o local, la formulación de los Planes de gobierno de los partidos o movimientos políticos (sería ideal que se inserte un rubro sobre la gestión del territorio donde se mencione la utilidad del proceso de Ordenamiento Territorial y sus instrumentos), entre otros.

La conducción del proceso de Ordenamiento Territorial

El Ordenamiento Territorial es una función del Estado, por tanto su conducción está a cargo de los gobiernos en sus distintos escalafones: nacional, regional (incluye al departamental) y local (involucra al ámbito provincial).

Asimismo, por definición de Ordenamiento Territorial este se constituye en un proceso participativo, de toma de decisiones concertadas, por lo que se requiere que las distintas organizaciones que representan a la sociedad civil formen parte del desarrollo del proceso, para acompañarlo y hacerlo sostenible. Por ello, en la participación debemos considerar a los escalafones de gobierno que conducirán el proceso de Ordenamiento Territorial en sus respectivos territorios, así como a las organizaciones de la sociedad civil representadas según su alcance espacial. Un ejemplo útil para comprender esto puede ser el de una universidad que normalmente tiene alcance regional/departamental puede participar en el proceso Ordenamiento Territorial que conduce un gobierno regional, pero esta misma universidad también puede tener un alcance provincial (una facultad, en este caso); puede participar en un proceso Ordenamiento Territorial conducido por un gobierno local. Otras organizaciones como las cámaras de comercio, ONG, comunidades nativas, etc., tendrían esta misma lógica de participación.

a. La conformación adecuada del equipo técnico

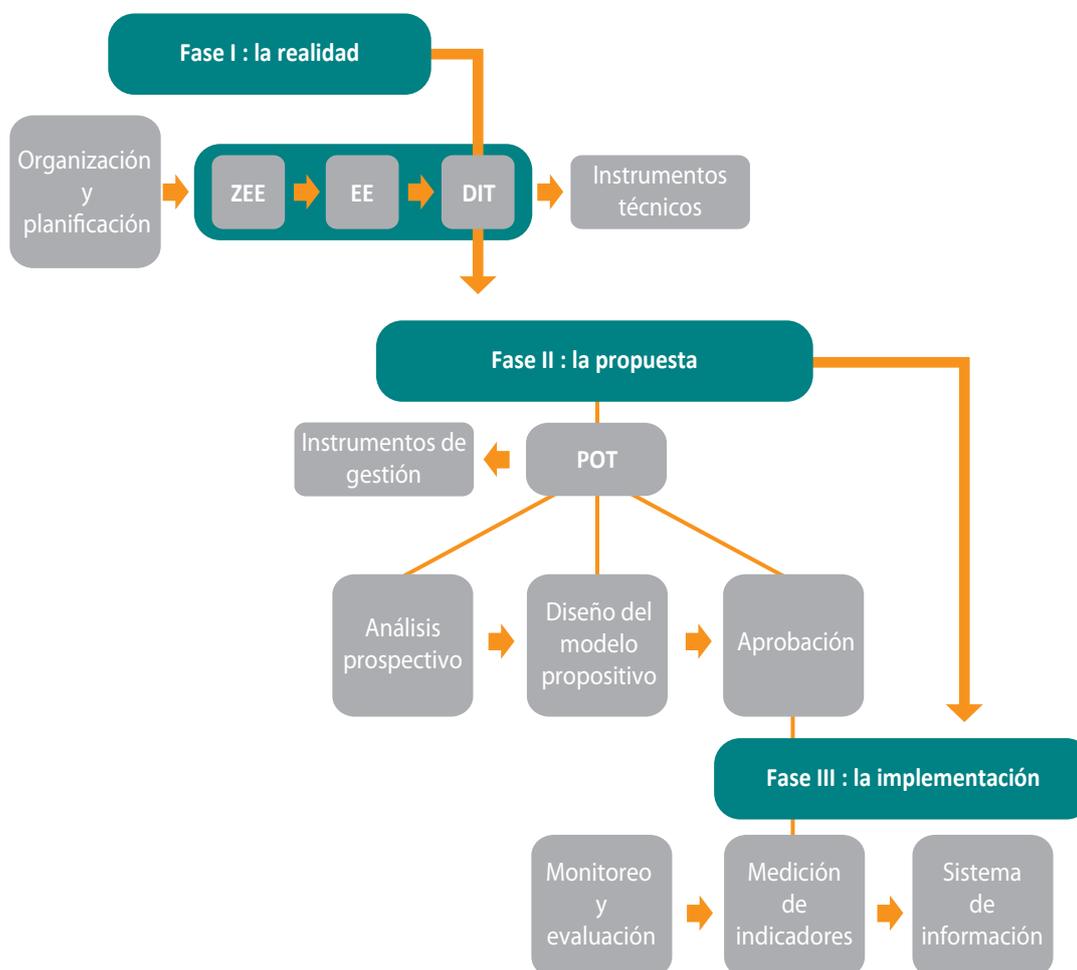
Para el desarrollo del proceso de Ordenamiento Territorial se emplean los siguientes instrumentos técnicos sustentatorios¹:

- La Zonificación Ecológica Económica (ZEE)
- Los Estudios Especializados (EE)
- El Diagnóstico Integrado del Territorio (DIT)
- El Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

Los momentos del Ordenamiento Territorial se pueden observar mejor en el siguiente gráfico, cuyo

1. Resolución Ministerial n.º 135-2013-MINAM

sentido es mostrar la secuencia de elaboración de estos instrumentos:



Fuente: DGOT

Para su ejecución se requiere la conformación de un Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM) que trabaje todo el proceso pero diferenciado por los instrumentos que los componen: la ZEE se encuentra regulada por el D. S. n.º 087-2004-PCM, la R. M. n.º 135-2013-MINAM, y el D. C. D. n.º 010-2006-CD/CONAM. Esta última norma en particular precisa los requerimientos para la conformación del ETM. En cuanto a la ejecución de los EE y DIT, estos se encuentran regulados por la R. M. n.º 135-2013-MINAM, la cual también detalla los requerimientos de información para estos instrumentos que ayudarán a conformar un ETM. En lo que corresponde al POT, este será precisado por norma específica.

Como ejemplo de diseño para la conformación de un ETM podríamos considerar los casos donde los escalafones de gobierno formulan los proyectos de inversión pública para la instalación o mejoramiento del servicio de información para el Ordenamiento Territorial. Allí se establecen los requerimientos de personal en función a las necesidades de información del medio físico, biológico, social, económico y cultural; es decir, del territorio en su conjunto.

Asimismo, se precisan los requerimientos en cuanto a la organización de la participación a través de diferentes comisiones técnicas, grupos de trabajo y comisiones internas de gobierno regional / local para poder fortalecer sus propios procesos de Ordenamiento Territorial.

b. Un ambiente político-social que permita el respeto y la negociación de las diferencias y los conflictos

Crear un ambiente que permita la toma de decisiones y acuerdos sobre temas relacionados al Ordenamiento Territorial es importante para la organización de la participación de los actores.

La organización del proceso de Ordenamiento Territorial es importante para realizar trabajos de difusión y sensibilización, capacitación permanente y la generación de información en un ambiente participativo.

Propuesta de organización del proceso de Ordenamiento Territorial

Comisión técnica regional de ZEE-OT
Conformada por las instituciones reconocidas por el reglamento de la ZEE.
Subgrupos de trabajo
<ul style="list-style-type: none"> • Difusión y sensibilización • Capacitación y participación ciudadana • Generación de información
Comité gerencial
<ul style="list-style-type: none"> • Gerencia General • Gerencia Regional de RR. NN. y GMA o autoridad regional ambiental • Gerencia Regional de Planeamiento • Gerencia Regional de Desarrollo Económico • Gerencia Regional de Desarrollo Social • Gerencia Regional de Infraestructura
Comisión consultiva
<ul style="list-style-type: none"> • Conformada por instituciones de investigación, de cooperación, de desarrollo económico regional, etc.

La organización de la participación de los actores en el proceso de Ordenamiento Territorial es importante para realizar trabajos de difusión y sensibilización, capacitación permanente y generación de información en un ambiente participativo donde se respete lo acordado y se tomen en cuenta los diferentes grupos que actúan sobre el territorio.

La organización de la participación de los actores en el proceso de Ordenamiento Territorial se debe dar en todas sus etapas: preparación, diagnóstico, formulación de planes, implementación, y monitoreo; es decir, debe ser un proceso transversal.

c. La logística indispensable para el desarrollo del proceso de Ordenamiento Territorial

Organizar todo el proceso de Ordenamiento Territorial involucra considerar la logística indispensable para la formulación de los instrumentos técnicos sustentatorios para dicho proceso. La logística se relaciona con identificar los servicios que se brindan con el Ordenamiento Territorial²: el servicio de información y el de regulación.

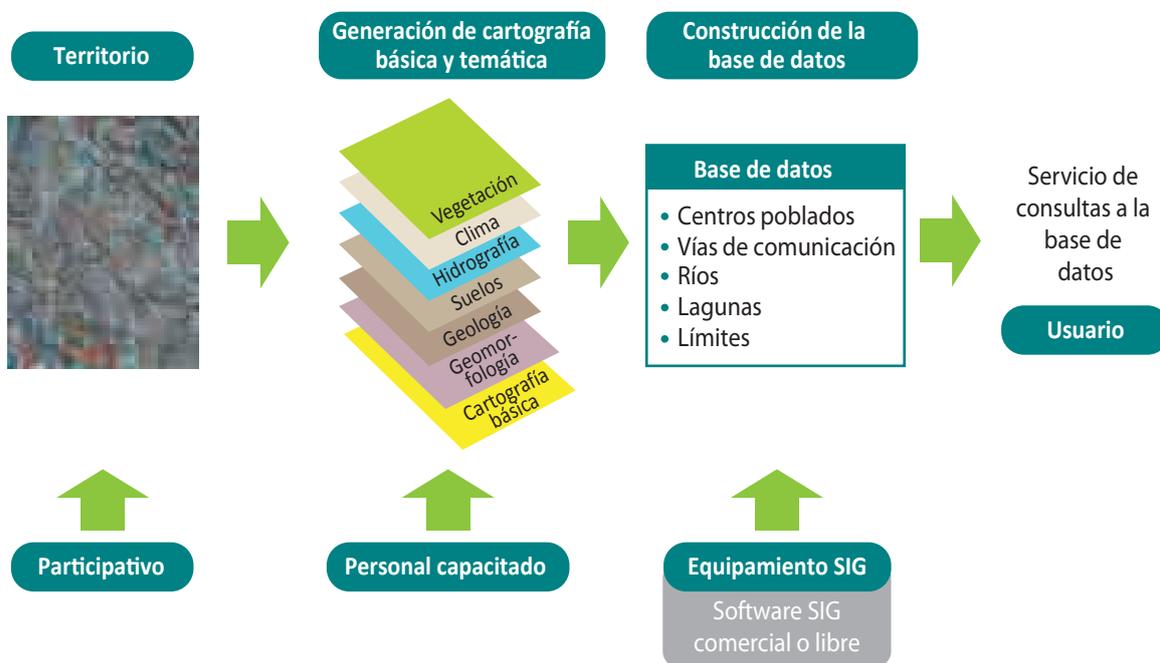
2. R. D. n.° 007-2013-EF/63.01- Lineamientos para la formulación de proyectos de inversión pública en materia de Ordenamiento Territorial





Lago Titicaca, Puno, Perú
Fuente: Archivos MINAM

La organización del sistema de información como apoyo al desarrollo del proceso de Ordenamiento Territorial



Fuente: DGOT

El gráfico muestra los insumos y requerimientos para brindar los servicios en materia de Ordenamiento Territorial: imágenes de sensores remotos, cartografía básica, cartografía temática, software SIG - teledetección, hardware especializado, metodologías para la transmisión - recepción de conocimientos, procedimientos para la formulación de los instrumentos de Ordenamiento Territorial debidamente regulados, entre otros. Todo este conjunto de insumos y requerimientos buscan que el escalafón de gobierno que ejecuta el proceso de Ordenamiento Territorial genere los servicios indicados.

En esta etapa también se diseña la organización de la base de datos, la cual incluye los metadatos para permitir un mejor entendimiento de la fuente de información. Los metadatos se dirigen a describir la información generada como producto del proceso de Ordenamiento Territorial en los formatos adecuados a la infraestructura de datos espaciales, para así facilitar la continuidad del proceso y el flujo de información para el Ordenamiento Territorial.

Cabe anotar que los sistemas de información permiten prever o planear de qué manera se va a elaborar la información, la construcción de la base de datos y el software a emplear, así como los requerimientos para el diseño del sistema de información geográfico y el equipamiento especializado, entre otros, en base a los estándares que ya existen.

Todo lo anteriormente descrito nos lleva a emplear algún proyecto que organice las necesidades de información, así como los requerimientos en bienes y servicios a fin de determinar la forma de su financiamiento. Para ello el MEF, a través de los Proyectos de Inversión Pública (PIP), establece una modalidad de inversión para brindar los servicios en Ordenamiento Territorial. Hasta hace unos años este procedimiento estuvo regulado a través de unas pautas para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades en Ordenamiento Territorial; ahora, la R. D. n.º 007-2013-EF/63.01 va dirigida al mejoramiento o la instalación de este servicio.

En esta parte es fundamental que la Oficina de Proyectos e Inversión (OPI), unidad del gobierno regional o local encargada de evaluar los PIP, tenga conocimiento de cómo se brindarán los servicios de Ordenamiento Territorial, los compromisos institucionales para su sostenibilidad y la forma de participación de la sociedad civil, entre otros elementos. Corresponderá a la Unidad Formuladora (UF) o unidad orgánica especializada en Ordenamiento Territorial el solicitar el asesoramiento correspondiente al Ministerio del Ambiente, ente rector en esta materia.

Luego de obtenida la viabilidad y el presupuesto correspondiente, se ejecuta según lo previsto en el estudio definitivo (expediente técnico), donde también se puede solicitar el asesoramiento del MINAM.

Algunos datos del Proyecto de Inversión Pública relacionado al Ordenamiento Territorial

2. Aspectos generales		
2.1 Nombre del proyecto		
Mejora de los Servicios de información, promoción y regulación para el Ordenamiento Territorial en el Gobierno Regional de Lima		
2.2. Unidad formuladora		
Sector	:	Gobiernos
Pliego	:	Gobierno Regional de Lima
Nombre	:	Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental
Persona responsable	:	Ing. Abel Valdéz Guerra
Dirección	:	Calle Los Alamos 123 , Huacho
Teléfono	:	232 3885 / Fax: 239 6365
Correo electrónico	:	medioambiente@regionlima.gob.pe
2.2. Unidad ejecutora		
Sector	:	Gobiernos
Pliego	:	Gobierno Regional de Lima
Nombre	:	Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental
Persona responsable	:	Ing. Abel Valdéz Guerra
Dirección	:	Calle Los Alamos 123, Huacho
Teléfono	:	232 3885 / Fax: 239 6365

Partida presupuestal	Unidad	Cant.	P. U.	Total
1. Desarrollo de capacidades de los órganos de competencia del gobierno regional y provinciales para el Ordenamiento Territorial (80 personas, divididas en 2 grupos, desarrollando 3 módulos de 16 sesiones a lo largo de 32 días. Asimismo, 1 día recorrido para cada grupo) y propuesta de mejoramiento administrativo.	Talleres de capacitación, reconocimiento de tamaños y propuestas de mejoramiento administrativo	9	38 389	35 500
Diseño de los módulos (1 profesional, por 2 meses)	Mes	3	5 500	16 500
Propuesta de implementación de la oficina Ordenamiento Territorial	Mes	3	5 500	16 500
Ordenamiento y coordinaciones del curso (auspicios, invitaciones confirmaciones, reservaciones, asistencia, etc.)	Mes	16	4 500	72 000
Alimentación (33 días, por 42 personas, por 2 grupos)	Unid.	2 772	35	97 020
Hospedaje (17 días, por 42 personas, por 2 grupos)	Unid.	1 428	50	71 400
Movilidad para recorrido muestra a Huaura (1 día , por 2 viajes, en un ómnibus para 40 personas)	Unid.	2	1 800	3 600
Materiales para capacitación (40 personas, por 3 materiales, a razón de 1 material por cada módulo, por 2 grupos)	Unid.	240	15	3 600
Materiales (papelógrafos, plumones, etc.)	Global	8	200	1,60
Profesores (33 días, por 8 horas, por 2 grupos)	Horas	528	100	52 800
Pasajes Lima-Huacho-Lima (32 profesores, con pasajes de ida y regreso, por 2 grupos)	Unid.	64	20	1 280
Gastos varios (cúter, teléfonos, movilidades internas, etc.)	Global	2	3 000	6 000
Alquiler de local para talleres	Días	64	50	3 200
2. Adquisición de equipos para la implementación de la oficina de Ordenamiento Territorial	Plataforma del sistema de inversión geográfica	2	191 810	383 620
Equipo informático (ordenador Intel Core i3 530)	Unid.	6	2 500	15 000
Equipo informático (notebook Toshiba M645)	Unid.	4	3 200	12 800
Impresora inyección HP Office Jet Pro N8600	Unid.	2	1 350	2 700
Impresora láser HP C415A	Unid.	2	1 540	3 080

El gráfico muestra, a la izquierda, el título del PIP “Mejora de los servicios de información, promoción y regulación para el Ordenamiento Territorial en el Gobierno Regional de Lima”, los servicios que se brindarán (servicio de información, promoción y regulación), la ubicación (ámbito del Gobierno Regional Lima), así como la institución responsable de la función (el Gobierno Regional Lima). A la derecha se observan los requerimientos de bienes y servicios para brindar los servicios de Ordenamiento Territorial con sus respectivos costos.

Una vez realizados todos estos aspectos, se puede pasar a la siguiente fase.

Etapa de diagnóstico

Esta etapa comprende la formulación del diagnóstico, en la cual se recopila y analiza toda la información relevante que oriente la toma de decisiones según los objetivos y el enfoque establecidos. Se expresa en el desarrollo de los siguientes instrumentos técnicos: Zonificación Ecológica Económica - ZEE, los Estudios Especializados- EE y el Diagnóstico Integrado del Territorio - DIT.³

En esta fase corresponde efectuar la evaluación de las potencialidades y limitaciones del territorio y debe responder a la pregunta de ¿cómo estamos?; es decir, cómo se encuentra la jurisdicción, cómo va a organizarse la misma, y luego cómo se va a desarrollar el planeamiento con el Ordenamiento Territorial.

a) La Zonificación Ecológica Económica - ZEE

“La Zonificación Ecológica Económica (ZEE) es un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales”.⁴

Existe un avance en cuanto a la formulación de la Zonificación Ecológica Económica. Hasta abril de 2014, once (11) gobiernos regionales cuentan con sus ZEE aprobadas y tres procesos regionales se encuentran en la etapa final correspondiente. Cabe resaltar que los gobiernos locales, de acuerdo a sus funciones, han impulsado la formulación de la Zonificación Ecológica Económica, para lo cual el MINAM, en coordinación con los gobiernos regionales, asistirá técnicamente a las municipalidades que lo requieran.

Una vez aprobada la ZEE, esta se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales. El propósito de este instrumento es facilitar la orientación de políticas, planes, programas y proyectos orientados al desarrollo mediante la identificación y caracterización de las unidades del territorio relativamente homogéneas para orientar la toma de decisiones sobre los mejores usos del mismo.



Fuente: DGOT

3. R. D. n.° 007-2013-EF/63.01

4. D. S. n.° 087-2004-PCM, Reglamento ZEE

La Zonificación Ecológica Económica⁵

Propósito

Facilitar la elaboración de políticas, planes, programas y proyectos orientados al desarrollo sostenible mediante la identificación y caracterización de unidades de territorio relativamente homogéneas.

Finalidad

Orientar la toma de decisiones sobre los mejores usos del territorio, considerando las necesidades de la población que la habita y en armonía con el ambiente.

b) Estudios Especializados - EE

Los Estudios Especializados (EE) responden al interés de conocer la relación de la sociedad con el medio natural, la evolución de la situación actual y sus tendencias en torno a las dinámicas, los cambios y las modificaciones sociales sobre el territorio. Realizar estos estudios demanda un levantamiento puntual de información sobre un tema específico. Se podría incluso decir que los EE complementan la información que ya existe en la ZEE y puntualizan cuál es el contexto geográfico, el rol y las dinámicas territoriales y sociales tanto económicas como ambientales por cada ámbito de intervención. La R. M. n.º 135-2013-MINAM plantea la elaboración de siete estudios especializados, de acuerdo a la realidad geográfica.

La complejidad de la dinámica de los territorios determinará la necesidad de elaborar otros EE adicionales a los señalados. La realización de otros EE deberá ser puesta en consideración del Ministerio del Ambiente- MINAM, para la conformidad respectiva.⁶

La ZEE y los EE constituyen información del escenario actual y de las perspectivas de desarrollo del territorio en análisis.⁷

Los EE son los instrumentos técnicos de carácter estratégico que enfatizan el análisis de las dinámicas, relaciones y funcionalidad que se evidencian en el territorio estudiado y su articulación con otros territorios. Responden a la necesidad de conocer la relación de las sociedades con su medio natural, evolución, situación actual y proyección, y se priorizan a partir de la información generada en la ZEE, el contexto geográfico, el rol y las dinámicas territoriales, sociales, económicas y ambientales de cada ámbito de intervención.⁸

c) El Diagnóstico Integrado del Territorio - DIT

5. D. S. n.º 087-2004-PCM, reglamento ZEE

* Para más detalle sobre Estudio Especializado, revisar el artículo 4: avances en la aplicación de la Guía Metodológica para la Implementación de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial de Helga Lili Valdivia Fernández.

6. Resolución Ministerial n.º 135-2013-MINAM

7. Resolución Ministerial n.º 135-2013-MINAM

8. Resolución Ministerial n.º 135-2013-MINAM

El Diagnóstico Integrado del Territorio (DIT) es un instrumento técnico que integra y analiza la información generada en la ZEE y los EE y permite completar el conocimiento de las condiciones y características ambientales y sociales, así como de la dinámica y tendencias de crecimiento económico de un determinado ámbito geográfico y de sus implicancias en los ecosistemas.

El DIT aporta información sobre las variables clave o aspectos más importantes que determinan la ocupación del territorio, sustentadas en las características biofísicas, sociales, económicas, culturales, funcionales, institucionales y políticas del territorio. Con ello establece el conjunto de condiciones favorables y desfavorables en las que se encuentra el mismo y que servirán de insumo para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

A partir de los resultados del DIT se desarrollarán las fases del proceso de elaboración del POT.⁹

Etapas de formulación de planes

Comprende la definición de la visión y las políticas y estrategias - objetivos, programas, proyectos y acciones- a considerar, en función a las normas establecidas para el Ordenamiento Territorial a través de la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial. Forma parte de un proceso de negociación, concertación, apropiación y toma de decisiones por parte de los grupos de interés.

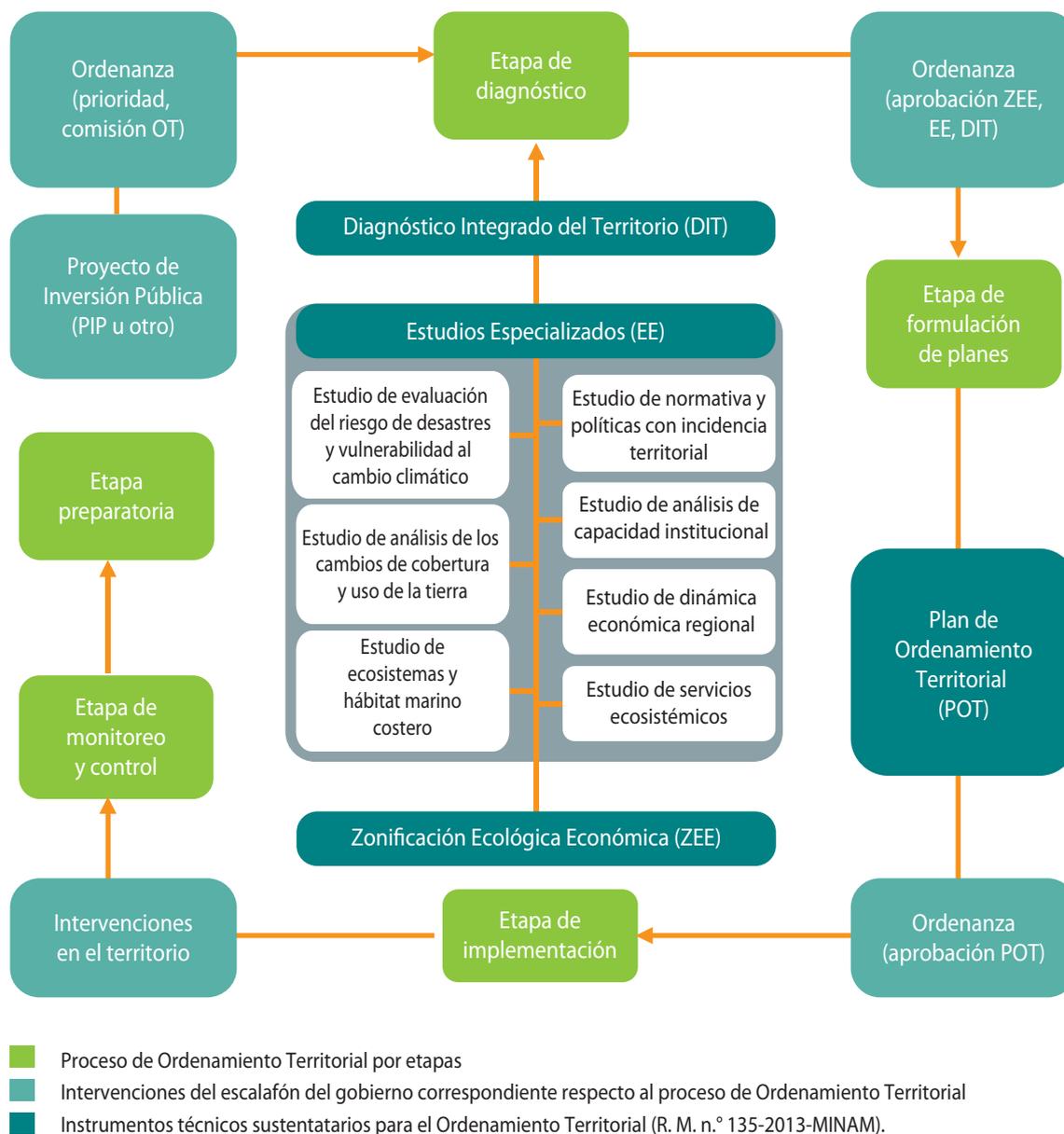
El POT es un instrumento de planificación y de gestión del territorio, dinámico y participativo, que se construye a partir del Diagnóstico Integrado del Territorio (DIT), donde se promueven y regulan los procesos de organización y gestión sostenible del mismo, articulados a los planes ambientales, de desarrollo económico, social, cultural y otras políticas vigentes en el país. Vincula al proceso de Ordenamiento Territorial con otros planes e instrumentos relacionados a la gestión del territorio y del desarrollo, los cuales son abordados por otros sectores y escalafones de gobierno en el marco de sus competencias y funciones. Su elaboración también comprende el análisis prospectivo, diseño del modelo de Ordenamiento Territorial y propuesta de intervención, y aprobación.¹⁰

El Plan de Ordenamiento Territorial se ejecuta a escala regional, local y provincial, en correspondencia con las funciones definidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades, y en el marco de las políticas nacionales de desarrollo. En ambos casos se deberán considerar las políticas sectoriales y su articulación con otros instrumentos para el Ordenamiento Territorial, el cual se concreta una vez que se implementan y ejecutan las acciones que correspondan a partir del POT.

9. Resolución Ministerial n.º 135-2013-MINAM

10. Fuente: Resolución Directoral n.º 007-2013-EF/63.01

Esquema metodológico para el desarrollo del proceso de Ordenamiento Territorial y sus instrumentos técnicos sustentatorios (ZEE, EE, DIT, POT)



Fuente: DGOT. Adaptación de la R. D. n.º 007-2013-EF/63.01

Etapa de implementación

Comprende la aplicación de las políticas y criterios para el uso y ocupación del territorio a través de acciones estratégicas vinculadas con otros planes e instrumentos relacionados a la gestión del territorio, procesos de planeamiento de desarrollo y de la inversión pública.

Para ello, previamente se deben realizar las siguientes actividades:¹¹

- Mejorar la organización y capacidad institucional
- Fortalecer capacidades a autoridades, funcionarios y técnicos del gobierno regional y/o local
- Articular los instrumentos de gestión y cumplimiento de políticas nacionales
- Incorporar el Ordenamiento Territorial en instrumentos de gestión administrativa y operativa
- Incorporar el modelo de Ordenamiento Territorial en planes operativos y procesos de desarrollo
- Mejorar la organización social para la administración del territorio
- Fortalecer los mecanismos de coordinación entre escalafones de gobierno

Etapa de monitoreo

Incluye el seguimiento a la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial según corresponda, al igual que a las presiones sobre el territorio, sus efectos o impactos y las respuestas o actuaciones que se concretan en el marco del proceso ordenador. El monitoreo acompaña la etapa de implementación, que normalmente dura varios años, y que conduce a una revisión permanente de los planes o estrategias.

Los informes de monitoreo sirven de base para la retroalimentación y la actualización de los planes.

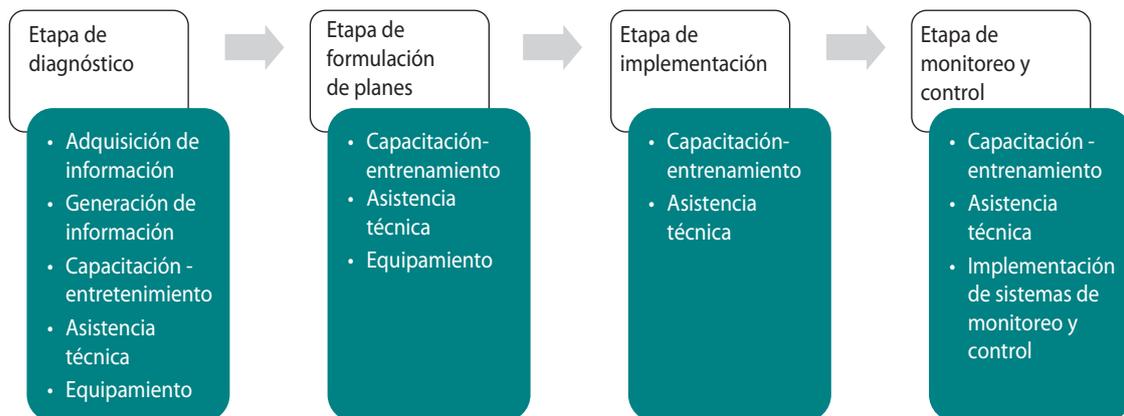
Los principales aspectos a considerar para el impacto positivo del proceso de Ordenamiento Territorial residen en la voluntad política y la apropiación de lo establecido por parte de la sociedad. Solo si las autoridades políticas, tanto regionales como locales, ejercen el liderazgo del proceso de planificación y gestión territorial, buscan la solución duradera de conflictos, adoptan un enfoque participativo, aplican criterios territoriales al formular el presupuesto regional o local y otros instrumentos de gestión, y consideran al Plan de Ordenamiento Territorial para retroalimentar las estrategias del Plan de Desarrollo Concertado, el Ordenamiento Territorial podrá contribuir significativamente con el desarrollo en condiciones de sostenibilidad de un determinado territorio.

11. R. D. n.° 007-2013-EF/63.01

Se requiere de una institucionalidad y una organización permanentes para la planificación y la gestión territorial (plan inicial, implementación de estrategias, monitoreo y revisiones) dentro de los propios gobiernos regionales y locales.

De preferencia se forma un equipo técnico responsable de los procesos de planificación y desarrollo del territorio.¹²

El siguiente gráfico muestra las distintas acciones que podrían considerarse en las etapas del proceso de Ordenamiento Territorial.



Fuente: R. D. n.° 007-2013-EF/63.01

Algunas reflexiones finales

El último Informe de Desarrollo Humano para el Perú¹³ considera de singular importancia al Ordenamiento Territorial para orientar el uso y la ocupación del territorio en función a la disponibilidad de la información sobre ecosistemas marino-costeros, de bosques, altoandinos, agua, humedales amazónicos y para la gestión de riesgos. Asimismo, considera importantes a las necesidades de información social y económica para orientar la toma de decisiones de los diferentes escalafones de gobierno, en función a sus competencias y funciones. En ello radica la importancia del Ordenamiento Territorial, porque incorpora en su diseño la toma de decisiones, la concertación con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, lo cual reduce la posibilidad de conflictos.

12. R. D. n.° 007-2013-EF/63.01

13. Informe de Desarrollo Humano Perú 2013. Cambio climático y territorio: desafíos y respuestas para un futuro sostenible



4

Consideraciones técnicas para la elaboración de los Estudios Especializados

Helga Lili Valdivia Fernández

Sobre los Estudios Especializados (EE)

Con la publicación de la R. M. n.º 135-2013-MINAM, que aprueba la Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial, el Ministerio del Ambiente, a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial- DGOT, incorpora instrumentos que facilitan el conocimiento de las potencialidades y limitaciones del territorio, así como de las dinámicas territoriales existentes en un determinado ámbito geográfico para el proceso de Ordenamiento Territorial.

Los instrumentos técnicos referidos son la Zonificación Ecológica Económica (ZEE), los Estudios Especializados (EE), el Diagnóstico Integral del Territorio (DIT) y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

Los Estudios Especializados son instrumentos de carácter estratégico que enfatizan el análisis de las dinámicas, relaciones y funcionalidad que se evidencian en el territorio y su articulación con otros territorios y entornos. Responden a la necesidad de conocer la relación de las sociedades con su medio natural, evolución, situación actual y proyección, lo que permite articular la gestión y ocupación del territorio en concordancia con sus características naturales, necesidades y desarrollo económico.

Los EE nos permitirán complementar la información generada en la Zonificación Ecológica Económica - ZEE, por lo que se empleará también información generada en otros estudios, investigaciones, proyectos y programas elaborados por el escalafón de gobierno correspondiente y otras instituciones públicas y privadas. Asimismo, para la elaboración de estos EE, se cuenta con metodologías flexibles aplicables con facilidad en corto tiempo y sin demandar recursos adicionales; se amoldan a cada realidad y nivel de avance de los procesos de Ordenamiento Territorial.

Para el diseño de los procedimientos técnicos y metodológicos aplicados en la elaboración de los EE, se han identificado y analizado metodologías ya validadas y aplicadas en el Perú y en otros países. Estas metodologías se han puesto en práctica en otros procesos de Ordenamiento Territorial, donde se han priorizado las adecuadas según alcances, beneficios y utilidades para los diversos escalafones de gobierno considerando capacidades de gestión y nivel de avance del proceso de Ordenamiento Territorial.

Para iniciar el proceso de elaboración de los Estudios Especializados se deberá analizar el contenido de la información generada en la ZEE, así como de aquellas existentes generadas en otros procesos. Este análisis permitirá identificar los EE necesarios, así como el tiempo de ejecución y la estrategia para la planificación y organización del proceso de elaboración de dicho instrumento aplicable a cada realidad.

Los gobiernos regionales y locales deben considerar la identificación conjunta de los Estudios Especializados a elaborar con la DGOT del Ministerio del Ambiente.

Tras la emisión de la R. M. n.º 135-2013-MINAM, los gobiernos regionales de Apurímac, Ayacucho, Cusco, Junín, Huánuco, Ica, Loreto, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, Tacna y Ucayali han solicitado asistencia técnica para la elaboración de los EE. En tanto, las regiones de Piura y Cajamarca ya los están elaborando.

A la fecha, la Dirección General de Ordenamiento Territorial del MINAM ha brindado asistencia técnica a gobiernos regionales para la elaboración de los EE, para lo que ha organizado reuniones de trabajo, capacitaciones, asistencia técnica permanente y evaluación de avances.

A continuación se detallan los Estudios Especializados:

I. Estudio de dinámica económica regional

Identifica y caracteriza la dinámica económica del ámbito geográfico analizado, las tendencias de crecimiento económico a partir de la articulación interna, así como el entorno. Permite además conocer tendencias de crecimiento y desarrollo de asentamientos poblacionales, conectividad y áreas vulnerables, así como actividades que ponen en riesgo a ecosistemas o recursos naturales existentes en el ámbito geográfico. Comprende el desarrollo de dos pautas técnicas: a. Dinámica económica y b. Dinámica de sistema y organización territorial. Para elaborar este EE, se deberá integrar y analizar la información generada en las dos pautas mencionadas, con el Estudio Especializado de análisis de los cambios de la cobertura y uso de la tierra.

- **Dinámica económica**, determinará la estructura económica territorial, la dinámica económica territorial, la clasificación económica del territorio y el análisis espacial de la integración económica.
- **Dinámica de sistemas y organización territorial**, de existir diagnósticos urbanos elaborados en el marco de los planes de acondicionamiento territorial y planes urbanos y de desarrollo urbano; estos se revisarán y considerarán como insumos importantes para el análisis de la dinámica de sistemas y organización territorial, a fin de vincular las zonas urbanas con las rurales, y la interconexión entre ambas.

II. Estudio de normativa y políticas con incidencia territorial

Comprende el análisis de políticas y normas existentes con incidencia en el territorio, para lo cual se deberá analizar el nivel de articulación entre los instrumentos de gestión, la ejecución de proyectos de desarrollo y las estrategias de intervención.

El Estudio de normativa y políticas con incidencia territorial se realiza a través de una metodología simplificada de análisis multicriterio a través del uso de dos matrices de análisis.

- La primera matriz, denominada “Matriz de estudio especializado en normas y políticas con incidencia territorial”, desarrolla las pautas 1, 2 y 3 detalladas en el esquema de pautas técnicas de los EE. Esta es la matriz principal y se divide en componentes que permiten analizar cada norma de manera individual o política con incidencia territorial. Existen 5 componentes: 1. Información general, 2. Análisis de competencias, 3. Nivel de implementación y 4. Problemas y soluciones. Adicionalmente, se incluye una columna de calificación.
- La segunda matriz, denominada “Matriz de caracterización del nivel de implementación de la ZEE”, desarrolla la Pauta 4. (Ver esquemas de EE al final del artículo).

III. Estudios de análisis de capacidad institucional

Para la elaboración de este estudio, se tiene en consideración que un solo enfoque o metodología no permite por sí sola proporcionar la información necesaria. Se han recogido aspectos conceptuales de cuatro principales metodologías que se utilizan en la actualidad para la evaluación de capacidades institucionales, tales como el Marco para el diagnóstico de capacidades del PNUD¹, el Sistema de Análisis de Capacidad Institucional - Sadci², *Organizational Capacity Assessment Tool*- OCAT³ y el Índice de Capacidad Institucional - ICI. La metodología propuesta comprende la elaboración de dos tipos de análisis:

El primero, referido al análisis de las condiciones actuales de la capacidad institucional, el cálculo de la brecha de capacidad institucional y el requerimiento de asistencia técnica o acompañamiento, para lo cual deberá emplear las siguientes matrices:

- Matriz de recolección de evidencias
- Matriz de desempeños individuales
- Matriz de evaluación global

El segundo, consiste en la generación de información correspondiente a cada una de las pautas técnicas establecidas en la R. M. n.º 135-2013-MINAM, empleando para ello diversas matrices de análisis.

1. Identificar capacidades funcionales y técnicas.
2. Identificar el déficit. El déficit equivale a las brechas entre lo deseado (objetivos de la organización a escala de programas) y lo obtenido institucionalmente (lo que las instituciones efectivamente consiguen). Identifica además el grado de capacidad institucional actual.
3. Diagnosticar las fortalezas y debilidades de una organización y proveer una línea de base para mejorar las intervenciones en sus resultados.

IV. Estudio de análisis de los cambios de la cobertura y uso de la tierra

El MINAM pondrá a disposición de los gobiernos regionales y locales el uso gratuito de imágenes satelitales del periodo comprendido entre 1990 y 2011. El tiempo estimado para su elaboración será de uno a dos meses como máximo, dependiente de la zona geográfica.

De la misma manera, el MINAM ha obtenido el mosaico satelital nacional de alta resolución con imágenes entre 2011 y 2012, a través de la iniciativa Hatoyama (Japón), las cuales también serán puestas a disposición de gobiernos regionales y locales en el marco del proceso de Ordenamiento Territorial.

Asimismo, para este estudio, la Dirección General de Ordenamiento Territorial - DGOT del MINAM cuenta con un software y aplicativos diseñados para este fin, los mismos que no requieren de alta o elevada tecnología. Se pondrá a disposición de los interesados, insumos de información ya generados sobre cambios de la cobertura de la tierra que han sido desarrollados con el uso de las imágenes y la aplicación de las metodologías señaladas, los cuales podrán ser usados para agilizar el EE.

Cabe mencionar que a la fecha, estas herramientas informáticas han sido validadas y aprobadas, y están siendo difundidas por el MINAM por todo el país, a través de acciones de desarrollo y fortalecimiento de capacidades en el marco de la asistencia técnica para procesos dirigidos hacia el Ordenamiento Territorial.

V. Estudio de ecosistemas y hábitat marino-costero

Este estudio es aplicable en zonas marino-costeras, entendidas como la zona de intersección de un ecosistema marino con uno terrestre en el continente hasta el ámbito del distrito costero, y en mar, hasta las 5 millas. Se encuentran enfocados en el análisis de la dinámica litoral.

La dinámica litoral se orienta a la comprensión de los procesos de formación y desarrollo de las playas. En el desarrollo de este estudio se aplicarán metodologías utilizadas por instituciones públicas especializadas. En este sentido, el MINAM mantendrá coordinaciones para brindar la orientación técnica y capacitación para el desarrollo del análisis del litoral.

VI. Estudio de servicios ecosistémicos

Se generará información que permita identificar y analizar los servicios ecosistémicos a través del empleo de metodologías validadas y utilizadas a escala nacional por el MINAM, a partir de la evaluación de la existencia y el contenido de la información existente en cada escalafón de gobierno. Consiste en

la identificación de ecosistemas, su caracterización, el análisis de los beneficios de los mismos y del grupo de beneficiarios, así como el bienestar común y la priorización de servicios ecosistémicos que consideran el estado actual, rol y función en la dinámica de desarrollo y crecimiento. Todo esto además de identificar medidas de conservación, protección, y recuperación dependiente del nivel de amenaza (intensidad).

VII. Estudios de evaluación del riesgo de desastres y vulnerabilidad al cambio climático

Se generará información relacionada a esta temática, teniendo en cuenta los procedimientos técnicos, y metodologías validadas a escala nacional y sugerido por las instituciones públicas que según la ley y reglamento del Sinanger tienen competencia en el tema.

Se identificará y analizará la información disponible del estudio de la ZEE o en otros procesos, programas, proyectos.

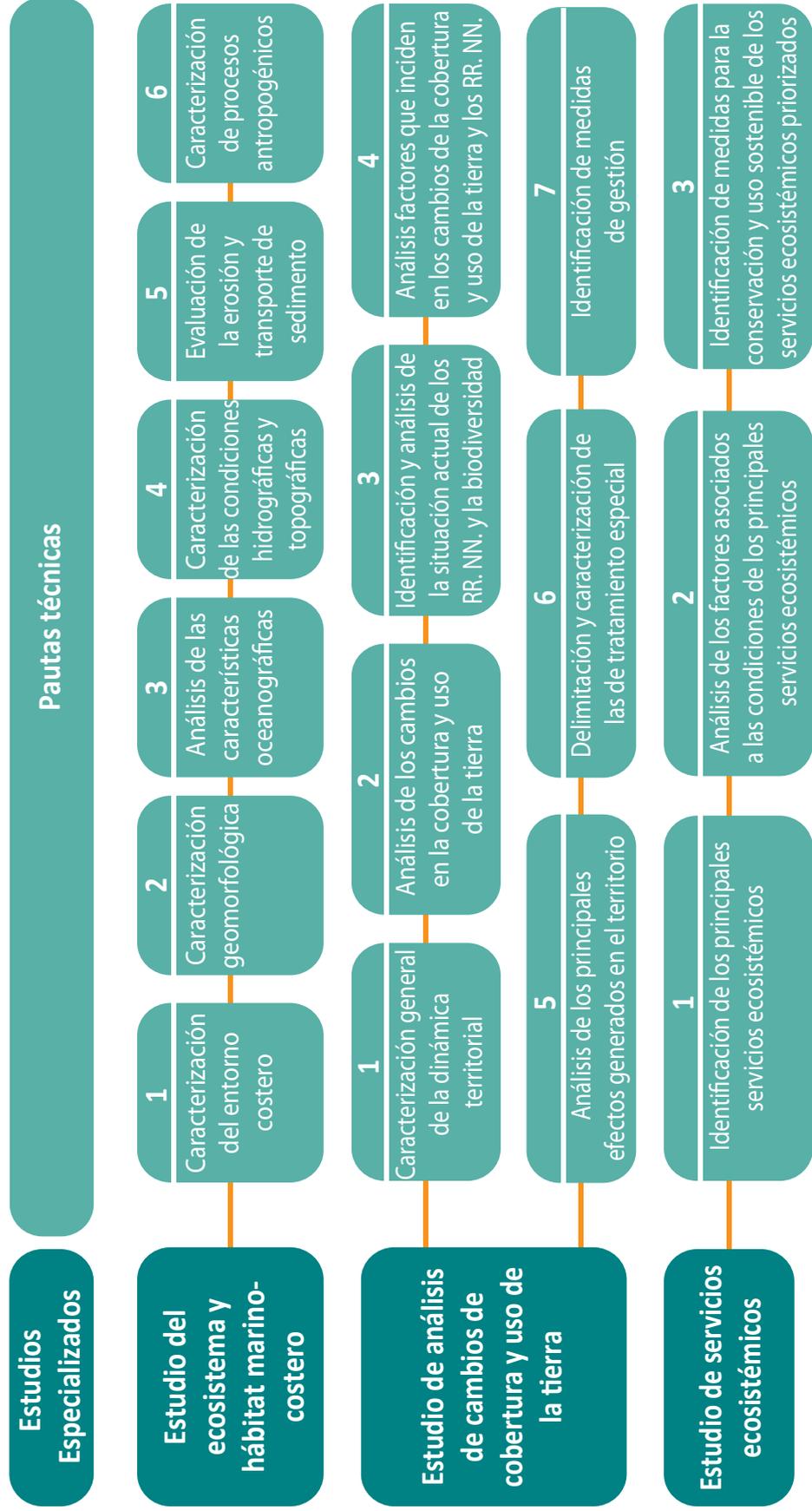
Precisiones finales

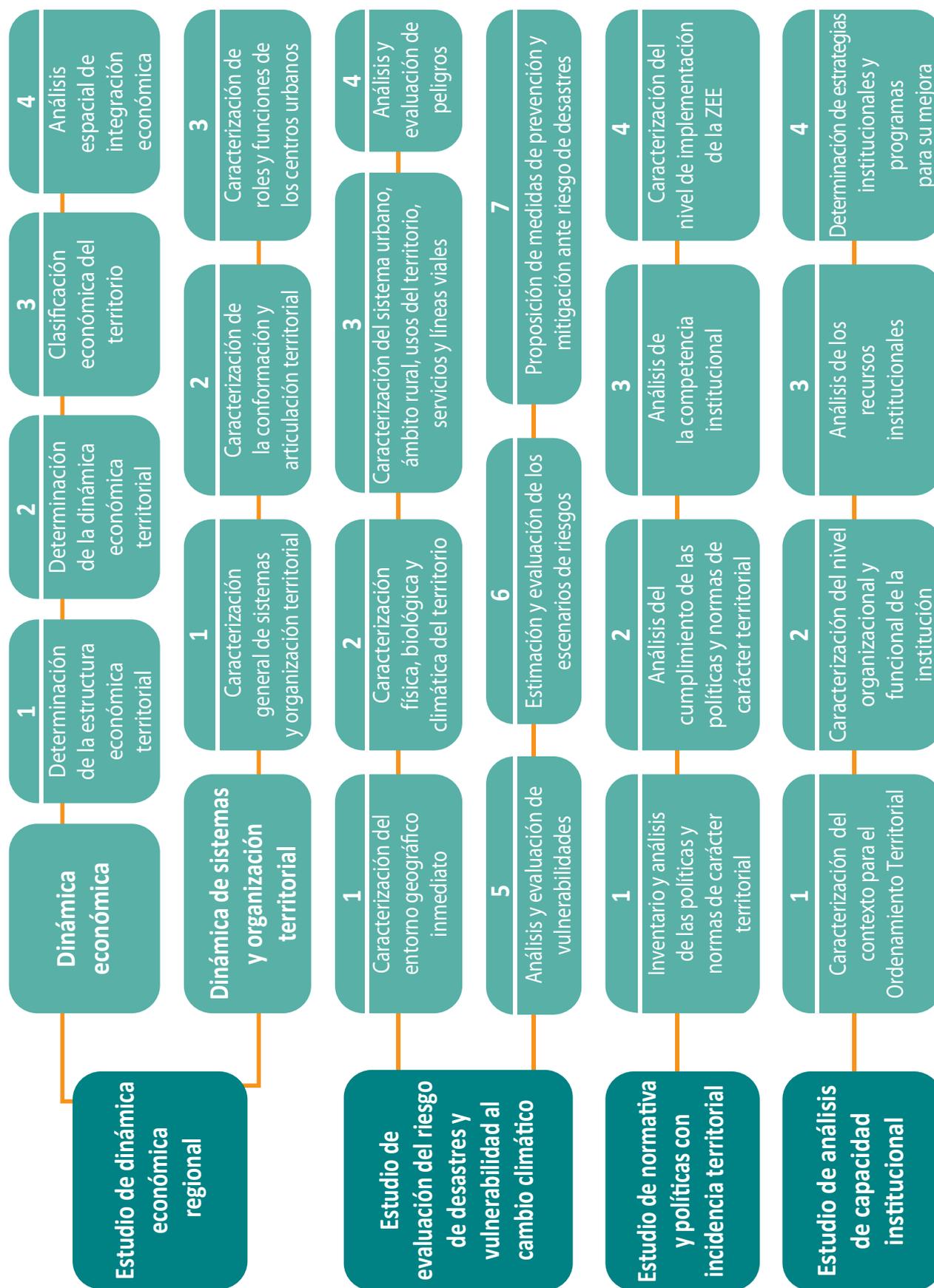
Para lograr el Ordenamiento Territorial en el país, se deberá poner especial énfasis en el proceso de fortalecimiento y desarrollo de capacidades de autoridades, funcionarios y técnicos para que puedan llevar de manera adecuada un proceso de gestión de los gobiernos regionales y locales, pues de ellos depende la elaboración y puesta en marcha e implementación de los instrumentos sustentatorios para el Ordenamiento Territorial, y su articulación a otros instrumentos de gestión. Para ello, se hace necesario el que los niveles de gobierno implementen las mejoras en su organización y capacidad institucional, así como también optimizar la articulación de instrumentos de gestión con el cumplimiento de políticas nacionales, además de mejorar la coordinación entre los escalafones de gobierno.

De la misma manera, se hace necesario que incorporen los instrumentos dirigidos al Ordenamiento Territorial en la serie de instrumentos de gestión administrativa y operativa de cada institución e incorporar el modelo de Ordenamiento Territorial en los planes operativos y procesos de desarrollo vinculados al plan de desarrollo concretado.

En conclusión, si bien el tema Ordenamiento Territorial a escala regional y local implica la toma de decisiones de actores políticos elegidos democráticamente en nuestro país a partir de espacios de participación y concertación, deben ser procesos que consideren también el carácter técnico y la participación de la población que implican.

A continuación se detalla el contenido de la pauta técnica de los Estudios Especializados:





Fuente: DGOT, adaptado de la R.M. N° 135-2013-MINAM



5

Los Proyectos de Inversión Pública en materia de Ordenamiento Territorial

Rany Francisco Rodríguez Reátegui

Consideraciones previas

Los Proyectos de Inversión Pública (PIP) en materia de Ordenamiento Territorial en el Perú son un medio técnico que permite planificar y ejecutar las acciones iniciales de los procesos de Ordenamiento Territorial (OT)¹ a los gobiernos regionales y locales. En el año 2002 se registró por primera vez en el país un Proyecto de Inversión Pública en materia de Ordenamiento Territorial; este estudio de preinversión del nivel de perfil fue denominado Zonificación Ecológica Económica en la región Ucayali con código SNIP n.º 2840². Es importante precisar que en ese año a raíz de este proyecto se generó la opción de gestionar mejor la intervención en información espacial de algunas partes del país y motivó que en años posteriores se diseñara un instrumento técnico entre Conam y el MEF, que facilitaría dichas intervenciones a escala nacional. Así, los PIP han permitido a gobiernos regionales y locales gestionar de forma más adecuada el presupuesto determinado a inversión pública, principalmente para la generación de información territorial a través de la elaboración de una Zonificación Ecológica Económica como instrumento técnico sustentatorio del Ordenamiento Territorial.

-
1. Los procesos de Ordenamiento Territorial son: etapas de preparación, diagnóstico, planificación, implementación y monitoreo R. M. n.º 135-2013-MINAM
 2. Banco de proyectos

Definiendo un PIP en materia de Ordenamiento Territorial

Los PIP en materia de Ordenamiento Territorial, gracias a la normatividad vigente, son considerados proyectos institucionales o proyectos de desarrollo institucional, diferenciándose de otras intervenciones de inversión pública en que estos buscan desarrollar capacidades en los ámbitos regionales y locales para la implementación de los servicios de información y regulación para el Ordenamiento Territorial. Esto genera las condiciones y la provisión de recursos necesarios que requiera la entidad prestadora del servicio y gestora de este proceso.

La principal característica del PIP en materia de Ordenamiento Territorial es que la intervención se desarrolla en la entidad prestadora del servicio, diferente de proyectos en educación, salud, saneamiento, vial, etc., cuyas intervenciones se desarrollan en los espacios de uso de los demandantes del servicio y cuyos componentes podrán ser tangibles e intangibles.

Un Proyecto de Inversión Pública en materia de Ordenamiento Territorial debe cumplir con las siguientes condiciones³:

- Ser una intervención limitada en el tiempo; esto implica que la fase de inversión tiene un inicio y un fin
- Utilizar total o parcialmente recursos públicos
- Probar que su finalidad es instalar o mejorar la capacidad de la entidad para la provisión de los servicios de información y/o regulación para el Ordenamiento Territorial
- Generar beneficios durante la vida útil del proyecto y que estos sean independientes de los de otros proyectos

Es preciso indicar que el objetivo de estos Proyectos de Inversión Pública (PIP) en Ordenamiento Territorial es instalar o mejorar la capacidad de los diversos escalafones de gobierno para la provisión de los servicios de información y/o regulación para el Ordenamiento Territorial.

También es importante señalar que la formulación de los PIP en materia de Ordenamiento Territorial es desarrollada por los gobiernos regionales⁴ y locales⁵ en el marco de sus competencias. Cabe precisar además que, en el ámbito nacional, las funciones en materia de Ordenamiento Territorial las asume el Ministerio del Ambiente, a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales (artículo 37 del Decreto Supremo n.º 007-2008-MINAM)⁶.

3. R. D. n.º 007-2013-EF/63.01

4. Literal a) del artículo 53 de la ley n.º 27867

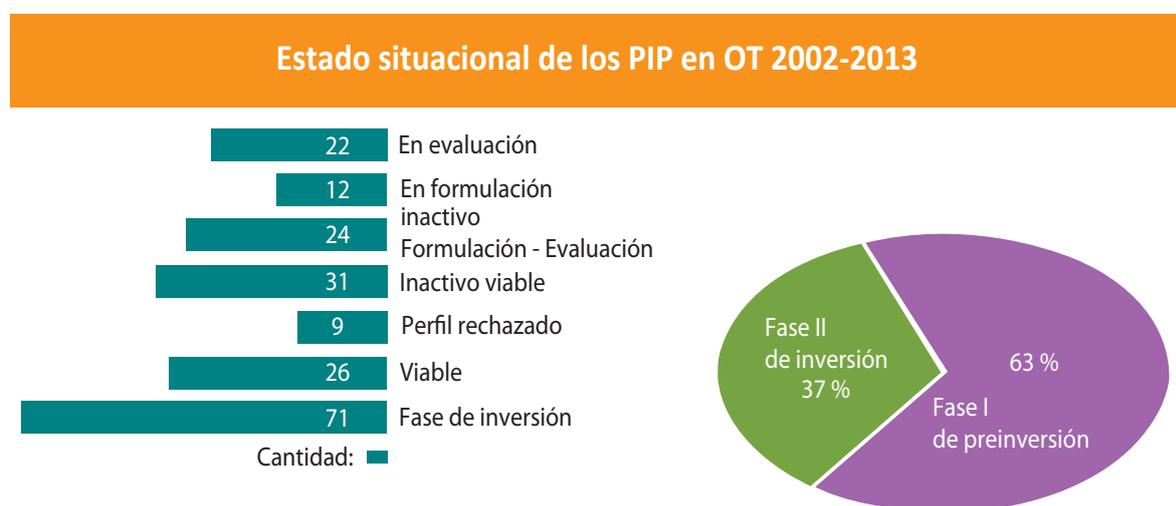
5. Literal a) y b) del artículo 73 de la ley n.º 27972

6. Para más información al respecto, es recomendable ver: ROF MINAM (www.minam.gob.pe)

Panorama actual de los PIP en OT

En la actualidad, el Perú cuenta con 194 registros⁷ en el banco de proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública, organizados en 7 categorías. De ellas, hay que resaltar los 71 gestionados por el gobierno regional y local que se encuentran en la Fase de Inversión; es decir, en la segunda fase de las tres existentes en el ciclo del proyecto. Esto implica que los mencionados proyectos están en pleno desarrollo de los estudios definitivos y su ejecución, lo que quiere decir que una tercera parte del total de PIP del banco de proyectos en materia de Ordenamiento Territorial ya está en ejecución.

En cuanto a los proyectos que se encuentran en la fase de Preinversión (fase I), en que se define el perfil y/o factibilidad de los proyectos, hay 26 que han sido declarados viables y están listos para pasar a la fase II.

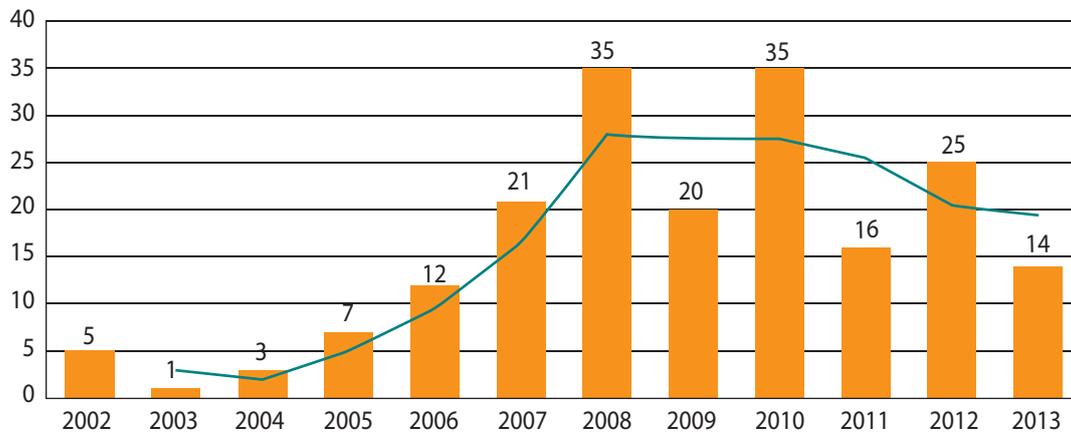


Fuente: SNIP

En los últimos años, se han identificado más de 250 000 registros de PIP de diversos sectores en el banco de proyectos SNIP Perú en el lapso de 11 años. En el año 2002 se identifica el primer registro de PIP tendientes al Ordenamiento Territorial, que ha evolucionado de manera creciente en los gobiernos regionales y locales.

7. Banco de proyectos - www.mef.gob.pe

PIP en materia de Ordenamiento Territorial registrados en el marco del SNIP, en los tres escalafones de gobierno del Perú desde el año 2002 a la fecha



— Cantidad de estudio de preinversión registrado en materia de Ordenamiento Territorial

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Cantidad de estudio de preinversión registrado	5	1	3	7	12	21	35	20	35	16	25	14	194

Fuente: DGOT - MINAM

Como se puede observar en el gráfico anterior, en el 2006 se evidenció un incremento de registros de PIP en materia de Ordenamiento Territorial, debido en gran medida a la Resolución Directoral n.º 005-2006-EF/68.01, denominada “Pautas para la elaboración de estudios de preinversión a nivel de perfil de los Proyectos de Inversión Pública de desarrollo de capacidades para el Ordenamiento Territorial”.

En el 2013 se aprobaron los Lineamientos para la Formulación de Proyectos de Ordenamiento Territorial aprobados mediante la Resolución Directoral n.º 007-2013-EF/63.01, donde participó de manera activa en la formulación, la Dirección General de Ordenamiento Territorial, la Oficina de Proyectos de Inversión del Ministerio de Ambiente, y la Dirección de Políticas, Normas y Metodologías del Ministerio de Economía y Finanzas con la OPI MINAM y el equipo de Metodologías de la Dirección General de Política de Inversiones - DGPI del MEF. La importancia de estos lineamientos radica en que permite unificar criterios y evitar el sobre y sub dimensionamiento de la inversión en los PIP en materia de Ordenamiento Territorial.

Hoy en día podemos decir que los PIP en materia de Ordenamiento Territorial permiten planificar el desarrollo de las intervenciones por parte de los gobiernos regionales y locales y disminuir la brecha en la capacidad técnica, operativa, organizacional y sistémica en la generación y provisión de información y servicios relacionados al Ordenamiento Territorial.

Los componentes de los PIP en materia de Ordenamiento Territorial, son:

- El desarrollo de capacidad institucional, lo que incluye la capacidad técnica instalada. De esta manera, autoridades, funcionarios y técnicos de diversos escalafones de gobierno pueden contar con el conocimiento necesario que les permita desarrollar acciones vinculadas al Ordenamiento Territorial.
- La instalación y mejoramiento de ambientes en los cuales se desarrollen las actividades diarias operativas.
- Un paquete tecnológico apropiado para el desarrollo de las funciones y competencias vinculadas. Esto implica la adquisición de equipos para brindar un mejor servicio de información estandarizada a escala nacional.

También se podrán incluir dentro de las intervenciones del PIP la elaboración de los instrumentos técnicos sustentarios para el Ordenamiento Territorial como la Zonificación Ecológica Económica, Estudios Especializados y el Diagnóstico Integral del Territorio. Dichas intervenciones no podrán incluir a los Planes de Ordenamiento Territorial, pues para este caso se podrá intervenir con el desarrollo de capacidades para su formulación por la metodología “Aprender haciendo”.

Estos instrumentos deberán ser elaborados con la participación del personal en planta; preferentemente quienes contarán con la asistencia técnica permanente de la Dirección General de Ordenamiento Territorial MINAM. Esto garantizaría la continuidad del proyecto y la sostenibilidad del proceso a través de la articulación de instrumentos, vinculación de procesos, mejora de la capacidad institucional, cumplimiento de normas y políticas nacionales e institucionalización del Ordenamiento Territorial, entre otras estrategias de gestión.

La actualización de la información corresponde a la posinversión o fase III del ciclo de proyectos y por lo tanto no se puede incluir en otro PIP.

Tales estudios contribuirán no solo al desarrollo del proceso de Ordenamiento Territorial mencionado al inicio de este documento, sino que permitirán contar con el insumo para la prestación del servicio de información y proclive de regulación de la misma, a los demandantes usuarios de dicha información. En otras palabras, la formulación de planes de Ordenamiento Territorial, no es considerada como un PIP en sí mismo.

El servicio de OT está vinculados a la información y regulación para el Ordenamiento Territorial provistos por los gobiernos regionales y locales.

El servicio de información para el Ordenamiento Territorial comprende la provisión de datos integrales referidos a las alternativas de uso sostenible del territorio a partir de la evaluación de sus limitaciones y potencialidades, y teniendo en cuenta todos sus componentes físicos, biológicos, económicos, sociales, culturales, ambientales, políticos y administrativos con perspectiva de largo plazo. Asimismo, debe considerar otros componentes como las dinámicas, relaciones y funcionalidad que se evidencian en el territorio estudiado y su articulación con otros territorios. En ese sentido, los principales insumos para la prestación de este servicio son la Zonificación Ecológica Económica, los Estudios Especializados y el Diagnóstico Integrado del Territorio.

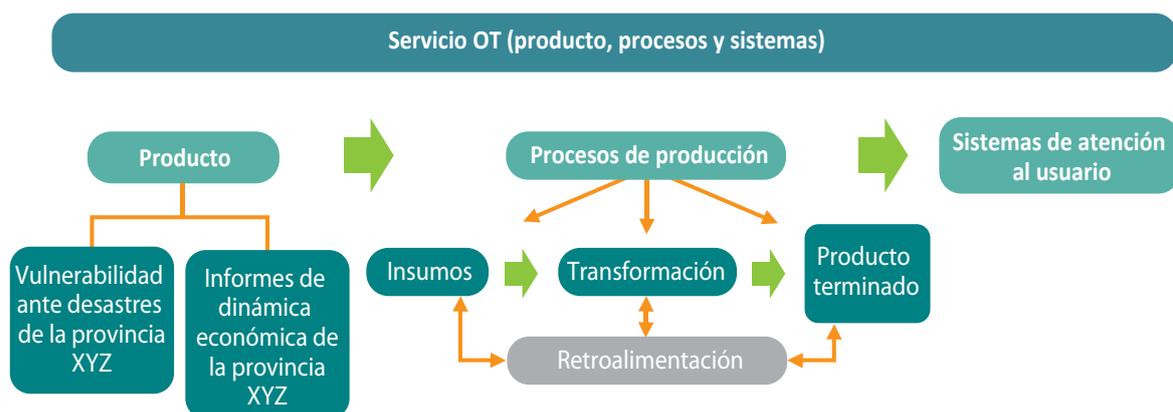
El servicio de regulación para el Ordenamiento Territorial comprende la provisión de normas y reglas para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, formulados a partir de los instrumentos generados en la etapa de diagnóstico (Zonificación Ecológica Económica, Estudios Especializados y Diagnóstico Integrado del Territorio) y del Plan de Ordenamiento Territorial, así como los que el órgano rector, MINAM, establezca para tal fin, según corresponda. Generalmente, el servicio de regulación se ve reflejado en la localización y desarrollo sostenible de los asentamientos de población; de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial que consideran criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos.

A continuación se detallan las intervenciones al servicio:

El producto se podrá diseñar con informes consolidados, información espacial o memorias descriptivas de fácil manejo que deriven de la ZEE, EE, DIT o POT.

Los procesos. En ellos deberá establecerse la ruta de trámite desde la solicitud de la información, pues el PIP en materia de OT refiere provisión de información y regulación hasta el nivel de avance del que disponga la entidad según sus competencias.

Los sistemas de atención al usuario establecen los mecanismos para la atención de consultas de información al año respecto a las limitaciones y potencialidades del territorio y sobre la regulación del uso y ocupación sostenible. Todo esto permitirá incluso diseñar los sistemas operativos pertinentes. Además, corresponde establecer el tipo de información a proveer según las competencias y funciones de los gobiernos regionales y locales según sus respectivas leyes orgánicas.



Fuente: DGOT

A modo de conclusión

Como se ha señalado a lo largo de este documento, los PIP en materia de Ordenamiento Territorial permiten:

- Diagnosticar el servicio de Ordenamiento Territorial en una determinada entidad de gobierno regional o local.
- Estimar el grado de intervención del Estado; es decir, el tamaño e intervención para el proceso de Ordenamiento Territorial y cómo debe ser impulsado, a través de recursos logísticos, financieros, humanos, institucionales, técnicos, tecnológicos y demás.
- Generar las condiciones de la entidad para el desarrollo del proceso de Ordenamiento Territorial en lo respectivo a sus etapas, al mismo tiempo que permite el desarrollo del servicio de brindar información y regulación de territorio a los usuarios: sociedad civil, sector industria, otros organismos gubernamentales y asociaciones civiles, entre otros.
- Determinar, a través de la información brindada en los PIP en materia de OT, la brecha social en esta temática con la finalidad de no sobredimensionar o subdimensionar la acción del Estado vía inversión pública.
- Lograr una óptima asignación de recursos en el proceso de planificación y gestión pública en todos los escalafones de gobierno, debido a que el OT no solo es una política de Estado, sino también un servicio público con características de no exclusión y no rivalidad.

En el 2014, la Dirección General de Ordenamiento Territorial del Ministerio del Ambiente continuará brindando asistencia técnica y capacitación a escala a nacional dirigido a gobiernos regionales y locales para la formulación de PIP en materia de Ordenamiento Territorial y en el seguimiento de aquellos PIP que se encuentran en ejecución. Continuará con la orientación de la construcción de procesos de Ordenamiento Territorial que contribuyan al desarrollo integral de la población a través del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, el uso y la ocupación sostenible del territorio, y el cumplimiento de competencias y funciones encomendadas según la normatividad vigente vinculada al Ordenamiento Territorial.



6

Algunas reflexiones finales: mitos y verdades del Ordenamiento Territorial en Perú

Adrián Fernando Neyra Palomino

En el Perú, la ocupación del territorio se ha dado de manera desordenada, lo cual ha generado diversos problemas para los ciudadanos. En Picota, por ejemplo, en la región San Martín, la agricultura se desarrolla en zonas de aptitud forestal o de protección que no la hacen rentable, lo que la ha convertido en una actividad de subsistencia. Por otro lado, aunque Ica ha logrado alcanzar un significativo desarrollo agroexportador, hoy causa preocupación la falta de fuentes de agua en la zona que garanticen la sostenibilidad de esa actividad. Casos como estos son frecuentes en todo el país y han generado problemas de competitividad, desarticulación territorial, desigualdad en el acceso a servicios y la ocupación de zonas de alto riesgo de desastres.

La promoción adecuada, sostenible y racional de la inversión privada y pública no se puede generar si no se tienen identificadas las potencialidades y las carencias de nuestro territorio, así como las consideraciones al ocuparlo. Esa es la labor que tiene a cargo el Ministerio del Ambiente, a través del Ordenamiento Territorial, un proceso técnico y político que toma en cuenta las condiciones sociales, ambientales y económicas para la ocupación del territorio, así como el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

El proceso de Ordenamiento Territorial incluye una serie de etapas y la aplicación de diversas herramientas e instrumentos. Una de ellas, quizás la más conocida, es la Zonificación Ecológica Económica (ZEE), cuyo objetivo es caracterizar física y biológicamente el territorio para proponer alternativas de uso. Aunque muchos insisten en calificar a la ZEE como un instrumento excluyente, esto no puede estar más alejado de la realidad. La ZEE no define usos de suelo, no es vinculante y tampoco establece derechos de propiedad. Esto significa que no restringe ni excluye las inversiones; al contrario, identifica las mejores oportunidades de rentabilidad, pero también de desarrollo sostenible, cuidado del ambiente y que contribuyen a la prevención de conflictos sociales.

Un claro ejemplo las oportunidades que brinda la información obtenida por la ZEE es el convenio Euro Ecotrader en el que participan el MINAM, Mincetur, y gobiernos regionales para el desarrollo de productos agroecológicos que contribuyan a apoyar la estrategia peruana del comercio internacional de productos orgánicos en el marco del TLC con la UE desde regiones como Arequipa, Cusco, Puno, Madre de Dios y Piura. Para ello se tomará en cuenta la información proporcionada en la ZEE, que permite la identificación de las mejores zonas de cultivo y consideraciones técnicas para aumentar la productividad.

Por otro lado, en Piura, la Zonificación Ecológica Económica aprobada por el gobierno regional, con opinión favorable del Ministerio del Ambiente, ha permitido identificar que el 60 % de su territorio tiene enorme potencial productivo. Lo mismo ha sucedido en Ayacucho, donde la ZEE ha establecido que existe potencial productivo en 59 % del territorio. Hasta el momento, nueve regiones han culminado su Zonificación Económica y Ecológica con la aprobación del MINAM y se espera que este año se sumen tres regiones más.

La Zonificación Ecológica Económica es solo el primer paso para construir el Plan de Ordenamiento Territorial. El MINAM ha establecido una serie de instrumentos, como los Estudios Especializados y el Diagnóstico Integrado del Territorio, que permitirán determinar con detalle y rigurosidad técnica los mejores usos del territorio.

El Ordenamiento Territorial y sus instrumentos orientan la toma de decisiones del Estado y el sector privado para promover el desarrollo sostenible, considerando las necesidades de la población, el potencial de los recursos naturales y el cuidado del ambiente.



Ministerio del Ambiente
Av. Javier Prado Oeste 1440, San Isidro
Lima, Perú
Central telefónica (+511) 611 6000
Línea verde: 0800 00 660
Fax: (+511) 611 6034
Web: www.minam.gob.pe