

EXPERIENCIAS REGIONALES

QUE APORTAN AL ORDENAMIENTO
Y LA GESTIÓN TERRITORIAL EN EL PAÍS



Ciclo de Formación XXV

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

EXPERIENCIAS REGIONALES

QUE APORTAN AL
ORDENAMIENTO Y GESTIÓN
TERRITORIAL EN EL PAÍS



Dirección: Calle León de la Fuente
110, Magdalena del Mar, Lima 17
Teléfonos: 613-8313 / 613-8314
www.propuestaciudadana.org.pe

Presidenta del Directorio
Molvina Zeballos

Coordinación Ejecutiva
Eduardo Ballón
Epifanio Baca

**Responsable del
Ciclo de Formación XXV**
Elna Abad

Edición de publicación
Elna Abad

Elaboración de Contenidos
Alvaro Campana O.
Juan Narváez H.

**Diseño, Diagramación
e Ilustraciones**
One Concept

Hecho el Depósito Legal en la
Biblioteca Nacional del Perú
N° 2015-16020

Impreso en:
Impresión Arte Perú S.A.C.
Jr. Loreto Nro. 585, Breña

Primera Edición
Lima - Perú, Noviembre del 2015
Tiraje: 500 ejemplares

Presentación

Hace algunas décadas se vienen ensayando diversos enfoques del desarrollo entre los cuales la dimensión territorial¹ ha ido cobrando gran importancia y se ha planteado como una propuesta que busca generar un enfoque de desarrollo de manera integral. Desde este enfoque territorial, aparecen políticas, procesos e instrumentos como el ordenamiento y la gestión territorial (OT y GT), y antes las políticas de desarrollo local y los procesos de descentralización, que han ido cobrando importancia como parte de lo que podemos denominar políticas territoriales.

Dichas políticas, procesos e instrumentos tienen el propósito de alcanzar el desarrollo de manera integral y equitativa en los territorios, al igual que contribuir a generar formas de gobernanza democrática contribuyendo a acercar las decisiones sobre el desarrollo, el territorio, los recursos naturales, a las personas, de tal forma que permita a los diversos actores del territorio, sean estos públicos, privados, o de la sociedad civil, construir acuerdos y visiones compartidas, así como dirimir de manera democrática sus diferencias.

Desaparecidas las planificaciones centrales, surgidos los desafíos planteados por la economía global, redefinidas las dimensiones de espacio y tiempo por las nuevas tecnologías y medios de transporte y comunicación, la importancia de los ámbitos locales y regionales por sus especificidades territoriales, cobran gran relevancia y con ellos el territorio. En esta perspectiva, se hace preciso conocer los avances, importancia e implicancias de la implementación de las políticas territoriales en un contexto de evidente heterogeneidad territorial tanto natural como socioeconómica.

El conocimiento del territorio ha sido una de las preocupaciones más relevantes en el país, que se ha ido logrando a través de la implementación de los procesos de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) promovidos por el Ministerio del Ambiente (MINAM), que ya han concluido trece gobiernos regionales. Sin embargo, también es parte de las funciones de los gobiernos regionales y locales, el OT cuyo ente rector se ha constituido el MINAM, sobre el cual se ha avanzado muy poco debido a la exigencia de nuevos instrumentos sustentatorios previos a la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

Además de lo anterior, el debilitamiento de la descentralización, con presencia de una voluntad recentralizadora del Estado; la presión de las actividades extractivas en el marco de un modelo básicamente primario exportador articulado a demandas globales; la incidencia desordenada de los diversos sectores del Estado y de la inversión privada en el territorio, hacen considerar que aún está muy lejos lograr ordenar el territorio, o peor aún que éste tiene un orden determinado de manera fáctica. Que en consecuencia ocasiona diversos problemas como: la persistencia de brechas y desigualdades sociales y territoriales, conflictividad social, vulnerabilidad frente a desastres, inversión de infraestructura de manera desordenada muchas veces poco pertinente territorialmente, así como degradación ambiental y pérdida de biodiversidad.

Sin embargo, y a pesar de estas dificultades los gobiernos regionales vienen desarrollando diversos mecanismos que les permiten gestionar su territorio poniendo en valor lo obtenido a través de la ZEE. No sólo con un énfasis ambiental, sino apuntando a la articulación de las políticas sectoriales y la territorialización de las políticas de desarrollo, así como a la regulación de los usos y ocupación del territorio. En esta perspectiva, el Grupo Propuesta Ciudadana realiza el XXV Ciclo de Formación, que busca además de reforzar elementos conceptuales sobre el OT y la GT, acercar otras reflexiones referidas al territorio, así como dar cuenta de valiosas experiencias de gestión territorial en el país, en el marco de la descentralización.

Contenido

1. Políticas territoriales: Descentralización, ordenamiento y gestión territorial 3
2. Algunas normas e instrumentos de los procesos de ordenamiento y gestión territorial 7
3. Experiencias alternativas regionales para el ordenamiento y la gestión territorial 14

1. El territorio es un espacio socialmente construido, resultante de la relación que establece la sociedad, desde sus actividades y relaciones, con el espacio en que estas se desarrollan, considerando sus determinantes naturales y las particulares formas cómo se ha ido organizando, cómo se vive, y cómo a partir de él se generan identificaciones culturales.

1

POLÍTICAS TERRITORIALES: DESCENTRALIZACIÓN, ORDENAMIENTO Y GESTIÓN TERRITORIAL

En su trabajo sobre experiencias de América Latina en materia de intervenciones para alcanzar un desarrollo territorialmente armónico, Sergio Boisier², sobre las políticas territoriales plantea:

El concepto contemporáneo de **política territorial** se refiere a una matriz de políticas o a una meta política que incluye cuatro mega políticas: a) ordenamiento territorial; b) descentralización; c) fomento al crecimiento económico territorial; y d) fomento al desarrollo societal³ en los diversos territorios.

Estas políticas deberían responder a diversos objetivos a lo largo del tiempo, buscando alcanzar por una parte un desarrollo territorial equitativo, humano y sostenible, y por otra parte lograr mejorar la gobernanza del territorio que permita alcanzar estos objetivos de manera eficaz y democrática.

Los Estados a través de sus diversos gobiernos, son los encargados de garantizar dichas políticas, al ser su responsabilidad y razón de existencia, garantizar la igualdad de derechos y oportunidades a sus ciudadanos y responder integralmente a las necesidades de sus territorios, que permita alcanzar una calidad de vida en condiciones dignas, a la vez que respondiendo a los desafíos globales.

Las políticas, procesos e instrumentos tienen el propósito de alcanzar el desarrollo de manera integral y equitativa en los territorios, al igual que contribuir a generar formas de gobernanza democrática que per-

mitan decidir sobre el desarrollo, el territorio, los recursos naturales, a los diversos actores del territorio, sean estos públicos, privados, o de la sociedad civil, construyendo acuerdos y visiones compartidas, así como dirimir de manera democrática sus diferencias.

Para afrontar dichos desafíos es indispensable:

- El conocimiento y comprensión de las dimensiones del territorio, sus potencialidades y límites,
- Reconocer los intereses diversos y las relaciones de poder que lo atraviesan,
- Determinar cuáles son los mecanismos institucionales⁴ y las herramientas, que permitan gobernar y estructurar el territorio (ordenarlo, equilibrarlo, planificar con la intervención pública y privada).



En las últimas décadas, se han buscado formas de organización del territorio, que han alternado entre la centralización y la descentralización, y se han desarrollado procesos de planificación a partir del ordenamiento del territorio, orientados todos a procesos de desarrollo.

2. Boisier Sergio. "América Latina en un medio siglo (1950/2000): El Desarrollo donde estuvo", Revista académica, editada y mantenida por el Grupo EUMED.NET de la Universidad de Málaga. Año 1, N° 1, Julio, agosto, septiembre de 2007.

3. Relativo a la dimensión societal (personas y poblaciones sanas, educadas, laborantes, solidarias, plenas de satisfactores y en pleno uso de sus capacidades básicas).

4. Como: Participación ciudadana, administración y planificación territorial.

Antes de presentar las iniciativas y aportes de las regiones al ordenamiento y la gestión territorial, se hará un acercamiento a la definición y los procedimientos establecidos para estos procesos en el país, resaltando las siguientes ideas:

1. La descentralización y el OT, son dos instrumentos de la administración pública, para la articulación de los componentes del territorio, que deben ser usados por los gobiernos y la sociedad, para el desarrollo territorial.
2. El OT se concibe desde la planificación de las ac-

a. La Descentralización

La descentralización es parte de una estrategia a través de la cual los países: i) Enfrentan diferentes crisis, buscando una forma de organización del Estado que facilite la toma de decisiones y propicie territorios competitivos. ii) Pretenden acercar los sectores privados, el gobierno y la comunidad, a través de relaciones complementarias e intervenciones solidarias sobre un territorio determinado.

De acuerdo con la FAO⁵, la descentralización se entiende como la "transferencia de una parte del poder y recursos del Estado Nacional a las instancias del nivel regional o local".

Por su parte, Uphoff⁶ plantea el tema de la descentralización en dos dimensiones: **localización** de la decisión y **responsabilidad** del decisor. Vale decir, dónde está localizado quien debe tomar la decisión y **ante quién responde**. El proceso de descentralización implica la separación de dichas dimensiones y la aplicación del principio de subsidiariedad⁷, en el sentido que deberá asignarse cada función al nivel más bajo en que se pueda ejercer sin pérdida de efectividad.

tividades humanas sobre el territorio, de manera coherente con sus potencialidades y limitantes, en procura de lograr beneficios sociales sostenidos a lo largo del tiempo y garantizando la calidad de su base natural, el desarrollo regional y territorial.

3. Todo debería estar soportado en principios como el respeto y la protección ambiental y la eficiencia de la administración pública al servicio de la calidad de vida de las personas que consolidan el territorio.

Resumiendo la descentralización, es un proceso que permite a las regiones y los gobiernos locales asumir responsabilidades y poder sobre la toma de decisiones, desarrollando sus capacidades de gestión y autonomía sobre su territorio.



En el Perú se produjeron varios intentos de descentralización y construcción de regiones a lo largo de su historia. El intento más reciente se inició en el año 2002 con la transición a la democracia y a través de una reforma constitucional.

5. <http://www.fao.org/docrep/006/ad724s/ad724s01.htm#fn7>

6. Idem.

7. Constitución Política del Perú 1993 art. 60: "un asunto debe ser resuelto por la autoridad, sea normativa, política o económica que se encuentre más próxima del tema a resolver".

La separación de poderes, es una medida que reduce los riesgos de autoritarismo o autocracia, mientras que la subsidiariedad garantiza el utilizar al máximo las capacidades existentes en los distintos niveles del país.

Con dicho proceso se sentaron las bases para generar un proceso fundamentalmente de carácter político administrativo más no de carácter económico (nunca se llegó a impulsar la descentralización fiscal) o con un enfoque territorial. Tampoco se logró la conformación

b. Ordenamiento y gestión territorial

Las definiciones sobre ordenamiento y gestión territorial no son sencillas y son diversas, están relacionadas con el contexto político, la discusión académica entre otros.

Según el MINAM 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, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar un desarrollo equilibrado y en condiciones de sostenibilidad, gestionando y minimizando los impactos negativos que podrían ocasionar las diversas actividades y procesos de desarrollo que se desarrollan en el territorio; garantizando el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de vida”.

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”.

de regiones con una masa crítica territorial suficiente, para generar territorios integrados y la necesidad de la territorialización de las políticas sectoriales, articuladas de manera intersectorial con una adecuada intervención de los diversos niveles de gobierno.

De esta manera, la descentralización afronta diversos problemas exacerbados por la crisis institucional del Estado peruano, el proceso trunco de construcción de regiones y los intentos de recentralización del poder generados desde el nivel central de gobierno, con el propósito de facilitar las grandes inversiones en el sector extractivo para las cuales la planeación o intervención de los niveles intermedios de gobierno y la participación de las sociedades locales y regionales es considerada un obstáculo.

TERRITORIO Y OT

El territorio es un espacio socialmente construido en el que se desarrollan actividades sociales, económicas y culturales, que cambia en el tiempo conforme lo hacen los grupos humanos que lo ocupan, transformándose permanentemente y afectando el ambiente.

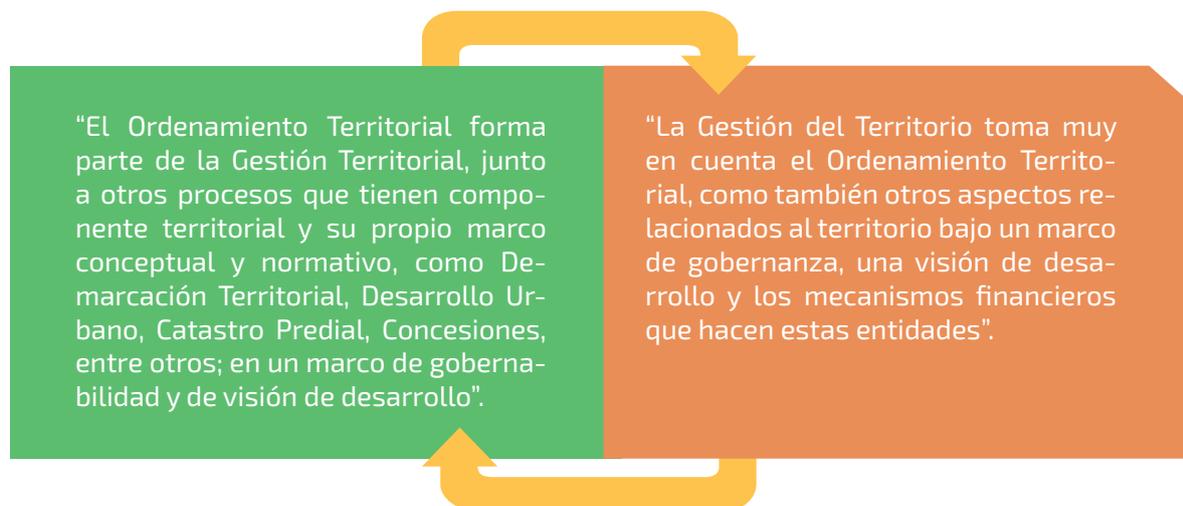
El territorio es también una construcción social a través de políticas públicas que expresan distintos intereses.

El OT es el instrumento que permite regular política y técnicamente esa construcción:

- Da expresión territorial a las políticas.
- Contribuye a la construcción social de los territorios.
- En un país como el Perú, adquiere mayor visibilidad en el marco de la descentralización iniciada el 2002.

El OT como política de desarrollo de construcción territorial debiera responder a los dilemas del modelo de desarrollo.

En cuanto a la relación de estos dos procesos, el MINAM señala:



La gestión territorial cumple un papel clave, al incluir todas las estructuras de la gestión y los elementos de acción planteados en el territorio. El ordenamiento y la gestión territorial en el Perú, aplicadas en los diferentes niveles de gobierno podrían plantearse de la siguiente manera:

Anivel nacional, con responsabilidades específicas para con las regiones y municipalidades, orientadas a garantizar políticas aplicables a todo el territorio nacional, en convergencia con los procesos intra e inter-regionales, y compromisos internacionales, con observancia de la sostenibilidad, social, ambiental y económica.

Las regiones y municipalidades, con un nivel de detalle creciente sobre el territorio tienen la responsabilidad de ordenar y gestionar su territorio en todos sus procesos administrativos y planificadores, basados en la integralidad y vinculados a la ZEE, los EE, DIT, POT,

Planes de Desarrollo Concertado, el Acondicionamiento Territorial, el catastro, los planes urbanos y demás instrumentos de planificación y gerencia del territorio.

El ordenamiento y la gestión territorial, sirven para sustentar y consolidar la descentralización y la autonomía de los gobiernos regionales y locales, que permite contar con bases permanentes para:

- Identificar potencialidades de desarrollo productivo diversificado y sostenible,
- La generación de estructuras empresariales que garanticen una oferta de servicios de acuerdo con requerimientos y demanda de la población,
- La gestión de recursos técnicos, financieros y humanos para garantizar el eficiente funcionamiento de las administraciones públicas territoriales, entre otros.

Política de Estado N° 34 de Ordenamiento y Gestión Territorial

“El ordenamiento y la gestión territorial son procesos que se dan en simultáneo y se retroalimentan...el territorio se ha venido ordenando sin una planificación previa. Esta política de Estado reconoce la constante evolución del territorio y la sociedad, y por tanto la necesidad de gestionar dicho territorio de manera dinámica y racional. La tarea (ordenar el territorio) y el método (gestionar dicho ordenamiento de manera racional) se adecúan la una a la otra.” Ambos procesos son integradores ya que toman en cuenta la visión de la población, las dimensiones sociales y culturales, las físicas y ambientales del territorio, así como los aspectos y agentes económico-productivos, la infraestructura y la capacidad institucional. Son procesos estratégicos, dado que planifican en función de una visión de futuro; eficaces, en la medida que cumplen con la meta establecida de superar las desigualdades territoriales; y eficientes, en tanto optimizan el uso de capacidades y recursos”.

2

ALGUNAS NORMAS E INSTRUMENTOS DE LOS PROCESOS DE ORDENAMIENTO Y GESTIÓN TERRITORIAL

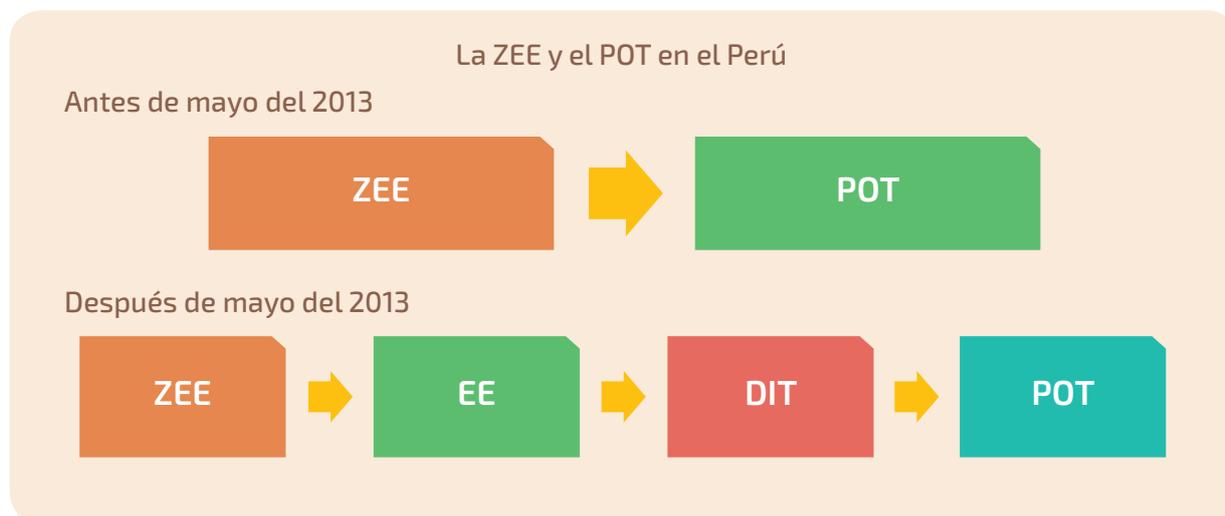
a. Los nuevos instrumentos sustentatorios para el ordenamiento territorial

En el Perú, desde el año 1997 bajo la rectoría de la PCM, se consideró la Zonificación Ecológica, Económica como proceso clave para el ordenamiento territorial, con el objeto de contribuir a evitar conflictos por la superposición o uso inapropiado de los territorios, según Ley 26821.

Posteriormente, con la promulgación de su Reglamento, la ZEE se trasladaría al Consejo Nacional del Ambiente y posteriormente al Ministerio del Ambiente, siendo reconocido como instrumento dinámico y flexible cuyo propósito es caracterizar el territorio y determinar sus posibles usos de acuerdo a sus potencialidades y limitaciones. Este instrumento-proceso,

de carácter técnico y orientador, sería sustentatorio del OT. Por otra parte, según la ley orgánica de gobiernos regionales de 2002 son los gobiernos regionales y provinciales los que aprueban su ZEE y deben ordenar su territorio de acuerdo a su circunscripción.

En el 2013, la ruta hacia la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial se amplía con las exigencias planteadas por la **Resolución Ministerial 135-2013 del Ministerio del Ambiente** que exige la formulación de nuevos instrumentos sustentatorios como los Estudios Especializados y el Diagnóstico Integrado del Territorio.



En la actualidad, son 13 gobiernos regionales que han culminado con su ZEE. Respecto a su uso en los instrumentos de planificación, se reconocen dos grupos de regiones, unas que han avanzado en la socialización y definición de orientaciones para la aplicación y otras que lo están haciendo de manera incipiente.

Respecto a los EE y el DIT, no obstante el tiempo que lleva la Resolución Ministerial que autoriza la elabora-

ción de estos instrumentos, hasta la fecha el MINAM solo ha publicado las guías metodológicas para dos de los siete EE. Son muy pocos los gobiernos que han avanzado en la elaboración de estos nuevos instrumentos, entre ellos:

- **Cajamarca**, se han elaborado hasta tres versiones de seis EE, aplicados a la realidad regional, que se han enviado al ministerio para su opinión.

- **Piura**, se vienen elaborando los siete estudios especializados en la región, a cargo de una Comisión Intergerencial.
- **Provincia Constitucional del Callao**, en coordinación con el MIMAN, ya cuenta con el Estudio Especializado sobre Normativa y Políticas con Incidencia Territorial aprobado por el MINAM.

Se han dado además algunas nuevas normas en el marco de los incentivos para la reactivación de la

economía como la **Ley 30230** publicada en julio de 2014 que en lo referido a los procesos de ZEE-OT plantea en su artículo 22 que La Política Nacional de OT es aprobada vía Decreto Supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Finalmente, la 30230 indica que ni la Zonificación Económica Ecológica (ZEE) ni el OT asignan usos ni exclusiones de uso, perdiendo ambos su esencia de ordenar el territorio.

b. Lineamientos de política para el Ordenamiento Territorial

Es importante mencionar otros instrumentos normativos como los Lineamientos de política para el Ordenamiento Territorial, del Ministerio del Ambiente-MINAM⁸, cuyo objetivo es 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.

Objetivos de Lineamientos de Política para el OT

1. Promover y facilitar, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, la utilización y gestión responsable de los recursos naturales no renovables; de la diversidad biológica, la ocupación ordenada del territorio, según sus características, potencialidades y limitaciones, la conservación del ambiente y de los ecosistemas, la preservación del patrimonio natural y cultural, el bienestar y salud de la población.
2. Impulsar el desarrollo del territorio nacional de manera equilibrada y competitiva con agentes públicos, privados y comunales.
3. Prevenir y corregir la localización de los asentamientos humanos, de la infraestructura económica y social, de las actividades productivas, y de servicios básicos en zonas de riesgos.
4. Contribuir a revertir los procesos de exclusión y de pobreza, fortaleciendo y facilitando un desarrollo territorial sostenible.
5. Revertir los procesos de deterioro de los ecosistemas y promover los usos del territorio que conduzcan al desarrollo sostenible.



Para la implementar los lineamientos se plantean los siguientes instrumentos, de acuerdo a etapa o servicio del Ordenamiento territorial.

1. De planificación:

- **Los Planes de ordenamiento territorial.** Los Planes de Ordenamiento Territorial, se constituyen en instrumentos de planificación y gestión del desarrollo sostenible del país, para promover y regular los procesos de organización sostenible del territorio a nivel nacional, regional y local, articulados a los planes ambientales, de desarrollo económico, social y otros; los que deben ser actualizados periódicamente. Estos planes son compatibles y complementarios entre sí y constituyen componentes fundamentales de la planificación del desarrollo sostenible.

8. RM. N° 026 - 2010 - MINAM.

Los siguientes son instrumentos útiles para la gestión territorial, definidos para cada circunscripción territorial.

PLAN	CONTENIDOS BÁSICOS
Plan de Ordenamiento Territorial. Ley N° 27867, Art. 53° literal a). Ley N° 27972, Art. 73° literal a).	Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas de Ordenamiento Territorial en concordancia con los planes de los Gobiernos Locales. Planificar integralmente el desarrollo local y ordenamiento territorial, en el nivel provincial.
Zonificación Ecológica Económica. D.S. N° 087-2004-PCM, Art. 9°.	Describe las potencialidades y limitaciones del territorio y sirve como instrumento técnico para los procesos de Ordenamiento Territorial en el país.
Plan de Acondicionamiento Territorial. D.S.N° 027-2003-Vivienda, Art. 4°. Ley N° 27972, Art. 79°.	Instrumento de planificación territorial que describe y analiza los roles y funciones de los asentamientos poblacionales del sistema urbano.
Plan de Desarrollo Urbano. Ley N°27972, Art. 73° y 79°.	Zonificación del uso del suelo urbano y su normativa.
Plan de Desarrollo Rural.	Define el desarrollo urbano y rural, haciendo un análisis socioeconómico y territorial.
Plan Urbano Distrital. Ley N° 27972, Art. N° 79°, ítem 3.1. D.S. N° 027-2003-Vivenda, Art.30°.	Competitividad de uso de suelo urbano y las actividades comerciales (zonificación urbana).

- **La zonificación ecológica y económica.** Ya bastante desarrollada en este y el anterior documento de los ciclos de formación.
- **Demarcación y Organización Territorial.** Es un proceso técnico geográfico mediante el cual se organiza el territorio a partir de la definición y delimitación de las circunscripciones político administrativas a nivel nacional. A través de los estudios territoriales de Diagnóstico y Zonificación (EDZ), se evalúan y analizan las interacciones físicas, culturales y económicas, las cuales transforman, estructuran y organizan el territorio.
- **Inversión pública, privada y cooperación internacional.** Se promoverá que en los Planes Operativos Anuales (POA) de los Organismos Públicos (Ministerios, Organismos Públicos, Gobiernos regionales y gobiernos locales) se incorporará la formulación de los planes de Ordenamiento Territorial. En el Sistema Nacional de Inversión Pública, se promoverá la incorporación de criterios de

Ordenamiento Territorial, estableciendo mecanismos que incluyan el análisis de efectos que los proyectos de inversión tengan sobre los objetivos y procesos territoriales definidos en los planes y políticas de Ordenamiento Territorial.

2. De control y monitoreo

El Comité Técnico Consultivo relacionado con la Zonificación Ecológica y Económica y el Ordenamiento Territorial - CTC ZEE y OT, en coordinación con las diversas instancias de la administración pública y con participación de la sociedad civil, diseñará y pondrá en operación un sistema de monitoreo y evaluación de los procesos de ocupación y uso del territorio y de sus recursos naturales, con enfoque participativo y permanente en su retroalimentación. Para este efecto, se deberá definir los criterios e indicadores ambientales, para un adecuado Ordenamiento Territorial del país, en todos los niveles de organización espacial.

3. De información

- **Sistema de información.** Los diversos sectores de la administración pública, instituciones de investigación y los gobiernos regionales y locales, coordinarán con la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática - ONGEI de la PCM, el desarrollo de procesos de gestión e intercambio

de la información para la toma de decisiones en la gestión del territorio, en el marco del desarrollo de la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú, en el ámbito de sus respectivas competencias. Lo que se deriva de uno de los puntos destacables de la Política N° 34 del Acuerdo Nacional, referida al ordenamiento y gestión territorial.

Política número 34 del Acuerdo Nacional: Puntos destacables

- El establecimiento de un sistema nacional de ordenamiento y gestión territorial que permita armonizar instrumentos técnicos, normativos, coordinar las políticas nacionales, sectoriales, los planes regionales y locales de desarrollo concertado y de ordenamiento territorial. Esto permite que contribuya a implementar prioridades nacionales, la articulación intergubernamental y la participación de la sociedad civil.
- La regulación e impulso de un proceso planificado de ordenamiento territorial multiescala, intersectorial, intergubernamental, participativo, como una herramienta para la gestión integrada del territorio.
- La consolidación de una división político-administrativa a partir de la conformación de regiones, y concluirá la demarcación de los distritos y provincias del país.
- La instalación de un sistema de información territorial integral articulado desde las entidades públicas y accesible a la ciudadanía, para obtener una visión global del territorio, sus relaciones, conectividad, funcionalidad y dinámicas que permita la adecuada toma de decisiones públicas y privadas.
- Buscar conciliar el crecimiento económico y la competitividad con la equidad social y la sostenibilidad ambiental, articulando los usos diversos del territorio según sus capacidades, valorando la identidad y diversidad cultural, impulsando la formalización de las actividades económicas y respetando la institucionalidad democrática y el Estado de derecho.

C. Lineamientos para servicios de información y regulación en ordenamiento territorial

Servicios de información geo referenciada

El Perú cuenta con el D.S. 133-2013-PCM, que define lineamientos y mecanismos de aplicación nacional para facilitar el acceso a la información geo-referenciada del estado y que establece como parte de las funciones de las entidades productoras de datos espaciales, la de compartir esta información vía servicios interoperables, siguiendo unos estándares definidos por la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática ONGEI.

Considerando la importancia que reviste la información y las tecnologías aplicadas a ella y entendiendo la necesidad de la puesta en marcha de instrumentos que garanticen el buen manejo de la información geográfica, los sistemas de información geográfica, se constituyen en un instrumento estructural para la toma de decisiones acertadas del gobierno, en sus diferentes niveles.



Implementación de los servicios de información y regulación para el Ordenamiento Territorial

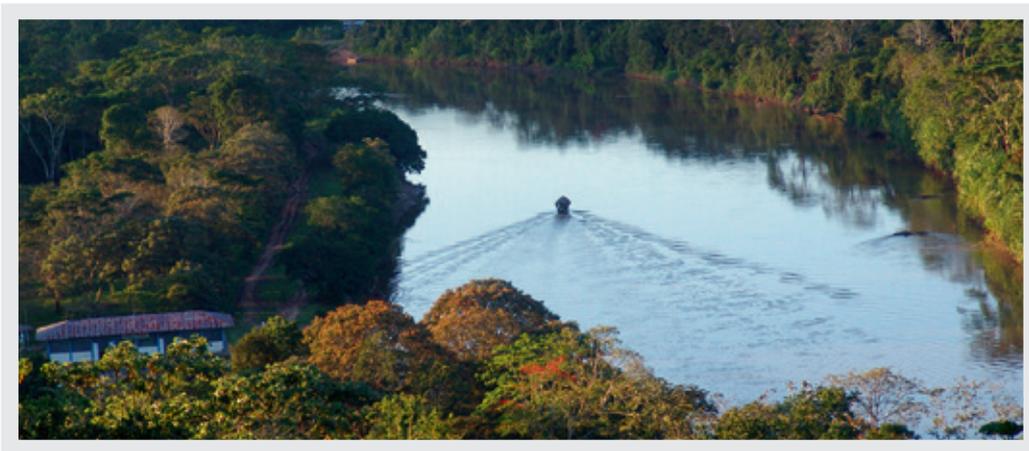
Para dotar a los gobiernos regionales de herramientas que les permita cumplir las normas relativas al manejo de la información, en especial información geográfica, necesaria para los procesos de OT y con el fin de facilitar el acceso abierto a la información, y su manejo, se aprueba el Anexo CME 22 de la R.D.N° 008-2012-EF/63.01, Resolución Directoral N° 007-2013-EF/63.01.

Dicho Instrumento Metodológico del Sistema Nacional de Inversión Pública, en su artículo 3, aprueba a su vez los lineamientos para la formulación de proyectos de inversión pública en materia de ordenamiento territorial. Estos se constituyen en proyectos de desarrollo institucional, que buscan desarrollar capacidades en los niveles regionales y locales para la implementación de los servicios de información y regulación para el Ordenamiento Territorial.

El servicio de información para el ordenamiento territorial. Comprende la provisión de datos integrales referidos a las alternativas de uso sostenible del territorio, basado en la evaluación de sus limitaciones y

potencialidades, teniendo en cuenta todos sus componentes físicos, biológicos, económicos, sociales, culturales, ambientales, políticos y administrativos con perspectiva de largo plazo, así como las dinámicas, relaciones y funcionalidad que se evidencian en el territorio bajo estudio y su articulación con otros territorios. En ese sentido, los principales insumos para la prestación de este servicio son la Zonificación Ecológica y Económica, 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, formuladas a partir de los instrumentos generados en la etapa de diagnóstico (Zonificación Ecológica y 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 considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos.



d. Las Comisiones Técnicas de Zonificación Ecológica Económica

Comisiones Técnicas de Zonificación Ecológica y Económica

En el marco de la Resolución Ministerial N° 056-2015-MINAM, se establece un “Contenido mínimo de las disposiciones internas que regulan las Comisiones Técnicas de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) en el ámbito regional o local”. Su objetivo es propiciar la coordinación y acompañamiento en la elaboración, aprobación y ejecución de este instrumento técnico sustentatorio inicial para el ordenamiento territorial, a cargo del nivel de gobierno correspondiente.

Esta Comisión será constituida a través de una Ordenanza por el Gobierno Regional y/o Local. Estará integrada de forma equitativa, según los niveles de la ZEE, por:

- Un representante del (los) Gobiernos Regionales;
- El (los) Alcalde(s) de la(s) Municipalidad(es) Provincial(es), distrital(es) de la circunscripción(es) donde se ubica el área a ser materia de la ZEE;
- Un representante de una institución científica del área de trabajo;
- Un representante de la(s) universidad(es) del área de trabajo;
- Representantes de los sectores y de los niveles de gobierno con competencia en el otorgamiento de autorizaciones sobre el uso del territorio o los recursos naturales existentes en el área a ser objeto de la ZEE;
- Dos representantes de las Organizaciones de Pueblos Indígenas;
- Dos representantes de la empresa privada; y
- Dos representantes de los organismos no gubernamentales.

Sus funciones son:

- Proponer, opinar, acompañar y coordinar la ejecución del proceso de la Zonificación Ecológica y Económica - ZEE a nivel regional y local; así como los aspectos relacionados a la macrozonificación.
- Proponer los mecanismos de consulta y participación ciudadana y procesos de difusión y capacitación.

Comisiones Técnicas de Instrumentos Técnicos Sustentatorios del Ordenamiento Territorial

Mediante Resolución Ministerial N° 087-2015-MINAM se establecen las disposiciones respecto a las características y composición de estas Comisiones. Su objetivo es "fortalecer el desarrollo de actividades de coordinación y brindar acompañamiento técnico en la elaboración, aprobación y ejecución de los instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento territorial a cargo del nivel de gobierno correspondiente, específicamente en los Estudios Especializados, el Diagnóstico Integrado del Territorio y el Plan de Ordenamiento Territorial".

Está compuesta por:

- Un representante del (los) Gobiernos Regionales;
- El (los) Alcalde(s) de la(s) Municipalidad(es) Provincial(es), distrital(es) de la circunscripción(es) donde se ubica el área a ser materia de elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios del Ordenamiento Territorial;
- Un representante de una institución científica del área de trabajo;
- Un representante de la(s) universidad(es) del área de trabajo;
- Representantes del sector público que tengan competencias que incidan en el territorio;
- Dos representantes de las Organizaciones de Pueblos Indígenas y/o Comunidades Campesinas;
- Dos representantes de la empresa privada; y
- Dos representantes de los organismos no gubernamentales.

Sus funciones son:

- Proponer, opinar, acompañar y coordinar la ejecución del proceso de ordenamiento territorial en lo correspondiente a la elaboración de sus Estudios Especializados, Diagnóstico Integrado del Territorio y Plan de Ordenamiento Territorial a nivel regional y local, una vez aprobada su Zonificación Ecológica y Económica en el nivel de gobierno correspondiente.
- Proponer los mecanismos de participación ciudadana a través de procesos de difusión, sensibilización y capacitación. La Comisión Técnica elaborará un plan de trabajo anual, detallando las acciones a desarrollar, en coordinación con el gobierno regional o local, según corresponda, propiciando el intercambio de conocimientos entre los grupos de trabajo que se conformen y los funcionarios vinculados al proceso de ordenamiento territorial del respectivo nivel de gobierno.



3

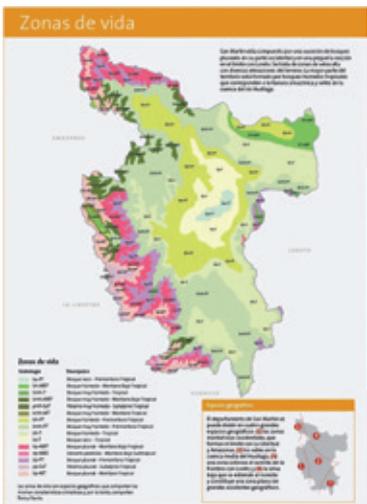
EXPERIENCIAS ALTERNATIVAS REGIONALES PARA EL ORDENAMIENTO Y LA GESTIÓN TERRITORIAL

a. De la zonificación ecológica y económica a las políticas territoriales regionales

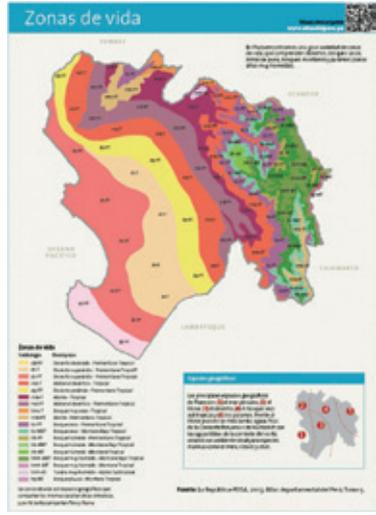
Luego de varios años de iniciados los procesos de ZEE en el Perú, aún no se cuenta con ningún instrumento de gestión integral del territorio. No obstante, ante la necesidad de avanzar en una gestión más racional y ordenada del territorio, con la participación, potencialidades y necesidades de los territorios, varios gobiernos descentralizados avanzaron en la formulación de otros instrumentos que les permiten ordenar y gestionar su territorio.

Algunos Gobiernos Regionales han hecho de su ZEE, el fundamento para los procesos que buscan el desarrollo del territorio, así como de su uso y ocupación más adecuada.

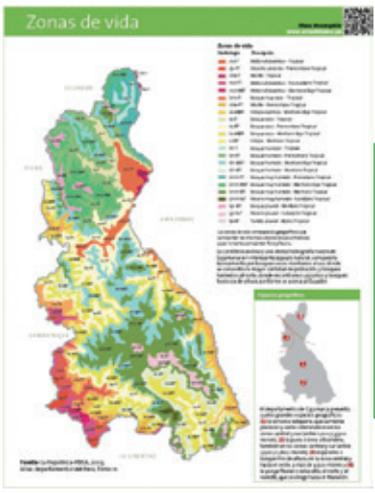
Experiencias regionales que aplican sus ZEE en gestión y planificación territorial



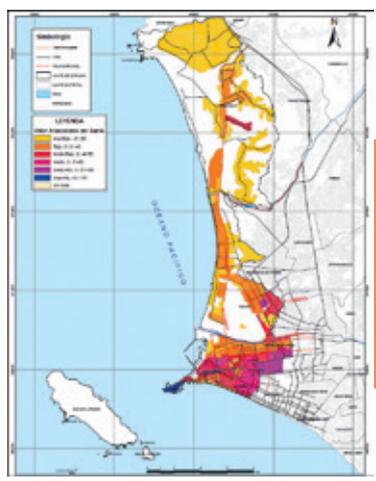
San Martín cuenta con su Política Territorial Regional desde el 2012 derivada de la ZEE.



Piura usó su ZEE para la formulación de políticas sectoriales y avances en la formulación de lineamientos de política territorial.



En **Cajamarca** se aplica la ZEE en el SNIP y usa su información para otros procesos de planificación y gestión territorial.



El **Callao** usa resultados de su Micro ZEE en la Construcción del Plan Regional Concertado y otros procesos más.

También, en la Región de Lambayeque, se está usando los resultados de la ZEE para la formulación de políticas sectoriales y la formulación de lineamientos de política territorial y la Región Tacna, la viene incorporando a su proceso de planificación.

Experiencia del Gobierno Regional de San Martín

El Gobierno Regional de San Martín ha logrado avances sin precedentes en materia de gestión territorial, producto de la implementación e incorporación de la ZEE en la toma de decisiones de políticas públicas. Desde su aprobación en el año 2006, la ZEE se ha constituido en la base para la elaboración de proyectos y para la toma de decisiones de carácter regional y local, destacándose la formulación de Planes estratégicos sectoriales, los programas y cartera de proyectos y en el Plan de desarrollo Concertado.

Reglamento de la ZEE

Una estrategia clave para lograr la institucionalización de la ZEE en las iniciativas planificadoras mencionadas anteriormente fue en primer lugar establecer un reglamento de la ZEE⁹ en la que por ejemplo se establece en los artículos 10 y 45 la obligatoriedad del uso de este instrumento como fundamento para la validez de los actos administrativos la ZEE, así como sanciones si es que se incumplen.

La reglamentación de la ZEE estableció el sustento legal mediante el cual la toma de decisiones se realiza necesariamente sobre la base de los resultados de la ZEE. Ésta se convierte en el instrumento que orienta las distintas políticas, programas, proyectos y actividades a nivel departamental, provincial y distrital.

De esta manera, se pueden mencionar en este esfuerzo de incorporar el uso de la ZEE y su institucionalización, los siguientes logros:

Artículo 10. Validez de los Actos Administrativos

“Todo acto administrativo debe contar con un informe de validación de la ZEE. Dichos actos administrativos se relacionan al uso y la ocupación del territorio en sus diversas modalidades: adjudicaciones, concesiones, certificados de posesión, construcción de carreteras, oleoductos, canales de irrigación, escuelas, centros de producción, puesto de salud, etc.”.

Artículo 45. De las acciones legales

“El GRSM, a través de la Procuraduría Pública Regional iniciará acciones legales en materia penal, civil y constitucional, ante actos, hechos, u omisiones que constituyan incumplimiento de la aplicación de la ZEE por persona natural o jurídica.”

Servicios Sociales

- Incorporación en el TUPA Educación y Salud.
- Ubicación del poblado con respecto a la ZEE, evitando que se generen incentivos perversos para la ocupación no planificada, siendo el objetivo de la política no cubrir más, sino elevar la calidad del servicio.

Inversión Pública

Directiva de gestión de proyectos de inversión del GRSM. Evalúa zonas económicas y ecológicas que involucra el proyecto, para evitar mochilas ecológicas (perdida de servicios ambientales, pérdida de biodiversidad). La política busca generar condiciones para desarrollar el territorio con inversiones sostenibles.

Tenencia de la tierra

Se logró una Directiva con el sector agricultura. Para la emisión de constancia de posesión con fines de titulación, se requiere de la ubicación de la posesión, con respecto a la ZEE. Se busca con ello evitar la superpo-

9. Decreto Regional N° 002-2009-GRSM-PGR. Ver aquí: <http://bit.ly/1kSYAWZ>

sición de derechos e intereses. Promover así la política de incorporar al mercado al producto y al productor.

Demarcación territorial

A través de la Ordenanza Regional N° 030-2007GRSM/CR, para la demarcación territorial, se aprueba el instructivo de categorización de centros poblados para que puedan acceder a la categoría de caserío, pueblo, villa, ciudad o metrópoli. No obstante, para acceder a cualquiera de estas categorías se requiere una constancia de ubicación en base a la ZEE.

Adjudicación y Administración de Terrenos del Estado

Adjudica terrenos del estado en el Reglamento de aplicación de la ZEE sobre las zonas de conservación y de protección identificadas en la ZEE, a fin de establecer garantías jurídicas a través de su inmatriculación a favor del Estado. Cumpliendo de este modo con lo establecido por la Constitución Política del Perú en cuanto a los recursos naturales como Patrimonio de la Nación y el derecho de propiedad en armonía con el bien común.

Titulación de Comunidades Nativas

Delimita, con base en la información contenida en la ZEE, espacios (etnozonificación) y posterior Plan de Uso (plan de vida), herramientas que apoyen la gestión sostenible de sus territorios comunales, de acuerdo con las necesidades de las comunidades en el marco de los procesos de participación surtidos durante su construcción.

Política Territorial Regional

Otro destacado avance de la Región para la inclusión de la ZEE, es la formulación en el año 2012 de su Política Territorial Regional, mediante Ordenanza N° 015-2012-GRSM/CR¹⁰.

La formulación de la política regional contiene aspectos orientadores para la organización de las actividades sobre el territorio señalando 4 áreas de intervención y desarrollando líneas de manejo para cada una de ellas, en concordancia con lo establecido en la ZEE. Las siguientes son áreas de intervención:

1. Zona Productiva Agropecuaria y Acuícola.
2. Zona Urbana, Industrial y de Expansión.
3. Zona de Conservación y Aprovechamiento de Recursos Naturales.
4. Zona de Tratamiento Especial.

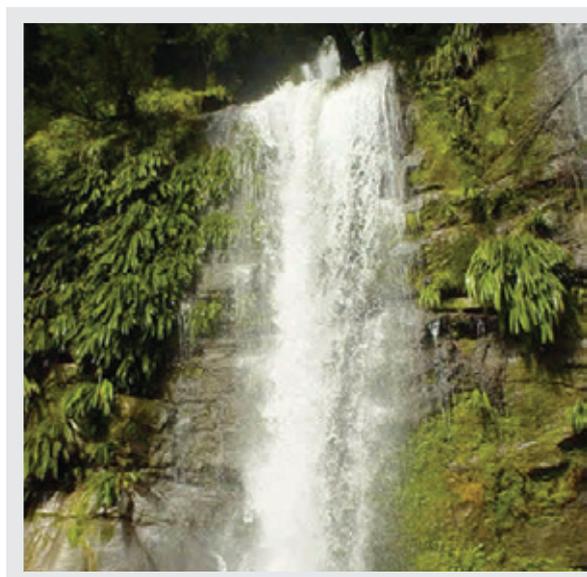
10. <http://bit.ly/1xPaphD>

"La Política Territorial Regional de San Martín, es el conjunto de directrices que establecen el marco de referencia para el desempeño de actividades y servicios de los ejes social, económico, ambiental y político institucional sobre el territorio, tomando en cuenta sus potencialidades e identidad Amazónica, para lograr el desarrollo humano sostenible en el Departamento".

El enfoque territorial de la planificación facilitó articular la intervención de los sectores.

Esta política se divide en dos subpolíticas:

- **Política I.** Territorio y sus potencialidades. Cada zona productiva, agropecuaria, urbana, de conservación o de tratamiento especial debe tener sus lineamientos de política y sus iniciativas de gestión con un enfoque territorial.
- **Política II.** Gobernanza de la gestión territorial para el desarrollo humano sostenible. Se generaron mecanismos para que todos los sectores (social, económico, ambiente, recursos naturales, OT, político-institucional) tuvieran la misma relevancia en el momento de decidir sobre el espacio en el que van a intervenir.



Estrategias para implementar la política territorial regional del GRSM

- **Estrategia 1.** Para la demarcación territorial articulada al OT. Cuando se reconocen los centros poblados se planifica su espacio y luego se firma un pacto de respeto a la planificación territorial, el cual es acatado por la comunidad y el Gobierno.
- **Estrategia 2.** Núcleos funcionales con gradualidad de los servicios. Entre la gama de centros poblados se identifica al mejor ubicado para que actúe como capital; desde ahí se direcciona la inversión del Estado, la cual brinda un programa de atención a las demás poblaciones.
- **Estrategia 3.** La administración y adjudicación de terrenos del Estado. Se definen zonas del Estado, en las cuales se establecen reglas de juego y se determinan los espacios de conservación y los de aprovechamiento por la población.
- **Estrategia 4.** La demarcación y titulación de las comunidades nativas. Se impulsan procesos de OT con estas comunidades y con ellas se trabaja en una nueva forma de organizar y demarcar sus espacios.
- **Estrategia 5.** La zonificación y el ordenamiento forestal. Sobre la base de la información generada por la ZEE, se delinear los espacios para cada tipo de ordenamiento forestal que se necesita.

Para avanzar en la institucionalidad requerida por esta política se acordó que todas las funciones del pliego institucional consideradas en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) debían tomar en cuenta la información de la ZEE de manera obligatoria. Esta modificación fue aprobada por el Consejo Regional.

Ruta a seguir

- Desde la Autoridad Regional Ambiental se considera que en la ruta a seguir se tiene que incorporar a la política territorial regional la mitigación del cambio climático.
- Organizar una base de datos espaciales, que integre la cartografía de los diversos sectores.
- Implementar procesos de planificación con criterio de cuenca, siendo necesario por lo tanto ir viendo el tema de mancomunidades.
- Está pendiente la ejecución de proyectos públicos prioritarios de la estrategia territorial. Así como promover un mayor acercamiento de la población en general y de los protagonistas de las principales actividades económicas de la región.

Experiencia del Gobierno Regional de Piura

Otro de los gobiernos regionales que ha realizado un papel destacado en la inclusión de la ZEE para la planificación y gestión territorial es el Gobierno Regional de Piura. Desde el 2010, con un Pacto de Gobernabilidad con diferentes actores de la sociedad, se logra ratificar la Visión de Desarrollo del Acuerdo Regional Piura 2007-2021, que propone institucionalizar y profundizar el ordenamiento territorial y articular los procesos en marcha, para una gestión concertada y participativa del territorio regional.

La ZEE de esta región, de reciente aprobación en el 2013, integra valiosa información y aportes como:

- Información contenida en los planes de gestión urbana regional, promovido por el sector vivienda en 1998.
- La conformación institucional de una Unidad Técnica de Gestión Ambiental ZEE.
- El desarrollo de cartografía regional.
- La implementación de un Sistema de Información Geográfica regional.

Ordenanza Regional¹¹ para uso obligatorio de ZEE

En marzo del 2013, mediante esta ordenanza se aprobó la ZEE del Departamento de Piura, que hace obligatorio el uso de la ZEE para la toma de decisiones y definición de políticas territoriales.

Se reconoce la ZEE como "un proceso de identificación de potenciales y limitaciones del territorio, cuyos resultados constituyen una de las herramientas principales para la formulación y puesta en marcha de los Planes del Ordenamiento Territorial, disponiéndose la utilización de la ZEE como base del ordenamiento territorial, a través de los lineamientos de política para el ordenamiento territorial en el departamento de Piura".



La información consolidada en la ZEE, ha sido la base para la construcción de estrategias sectoriales, entre otros:

- Plan de desarrollo forestal.
- Plan de manejo marino costero.

- Definición de áreas de beneficio de minerales.
- Definición de áreas de conservación regional.
- Planes de Gestión de Recursos Hídricos.
- Planes de inversión en el desarrollo agropecuario.
- Base para el diseño de infraestructura vial y minera.

Lineamientos de política para el Ordenamiento Territorial¹²

El Gobierno Regional ha emitido los Lineamientos de política para el Ordenamiento Territorial. Entre los objetivos trazados para estos lineamientos¹³ podemos mencionar los siguientes:

1. Aprovechamiento sostenible y diversificado de los recursos naturales renovables y la gestión responsable de los recursos naturales no renovables.
2. Mantenimiento de procesos ecológicos fundamentales y su interrelación con los sistemas que los acogen.
3. Identificación de zonas de tratamiento especial.
4. Recuperación de ecosistemas degradados y contaminados por la acción antrópica.
5. Adecuado ordenamiento y gestión del crecimiento urbano, promoviendo el uso ordenado y seguro del territorio.
6. Identificación de las zonas con potencial de desarrollo, como Sechura, que por su diversidad es la provincia que puede destacar en los próximos años.

Experiencia del Gobierno Regional del Callao

El Gobierno Regional del Callao ha logrado avances importantes en la reglamentación de la MicroZEE y en su inclusión en la toma de decisiones de políticas públicas, en los distritos que integran el Gobierno Regional.

11. Ordenanza Regional N° 261-2013/GRP-CR.

12. Ordenanza regional N° 316 - 2015/GRP-CR <http://bit.ly/1KGrZIL>

13. Ver el desarrollo de los lineamientos en la siguiente dirección: <http://bit.ly/1Sa4uhj>

Esta consideración de la ZEE como instrumento orientador de la planificación territorial, siguiendo los precedentes de San Martín y recientemente de Piura, la convierte en un poderoso instrumento que orienta las políticas públicas.

Implementación de la ZEE¹⁴

Lo primero que se elaboró con la MicroZEE fue el Plan de Ordenamiento Territorial del Gobierno Regional del Callao, que aunque no ha sido reconocido por el MINAM, si ha sido validado por el Gobierno Regional.

A partir de los resultados de la MicroZEE se han establecido normas y convenios, que contribuyen en la gestión del territorio en las municipalidades y las entidades públicas del Gobierno Regional del Callao.

Municipalidad Provincial del Callao	Municipalidad de La Punta	Municipalidad de Ventanilla
<ul style="list-style-type: none"> Ordenanza Municipal N° 00063-2010. Dispuso su utilización en el Plan Urbano Director de la Provincia Constitucional del Callao, a partir del 2011. 	<ul style="list-style-type: none"> Ordenanza N° 014-2010 MDLP /ALC. Considera la ZEE como instrumento orientador de la planificación y ordenamiento territorial. Se utiliza en formulación de Planes Urbanos y Gestión de Riesgos de Desastres. 	<ul style="list-style-type: none"> Ordenanza N° 019-2010 / MDV. Considera la ZEE como instrumento orientador de la planificación y ordenamiento territorial. Además, se utiliza en formulación de Planes Urbanos y Gestión de Riesgos de Desastres.

Elaboración de Planes y Estudios sobre OT y GT con usos de la ZEE

Se ha reglamentado la utilización de la ZEE como fuente de información e instrumento orientador en la toma de decisiones, para diversos planes y estudios sobre OT y GT:

Plan de Desarrollo Concertado Región Callao 2011-2021

La MZEE fue utilizada como insumo en el componente Diagnóstico del PDC de la Región Callao 2011-2021, el cual fue aprobado mediante Acuerdo de Consejo Regional N° 062-2010.

Plan Maestro del Área de Conservación Regional Humedales de Ventanilla

Esta área natural ha sido calificada como Zona Ecológica, protegida por la administración del gobierno regional. Este Plan, instrumento de más alto nivel para su gestión y manejo, se aprobó con D.R. N° 012-2009.

Plan Regional de Operaciones de Emergencia

Aprobado con Resolución Ejecutiva Regional N° 00574-2012. Documento dirigido a los grupos de trabajo de gestión del riesgo, plataformas de trabajo de defensa civil, a nivel regional, provincial y distrital, establece las competencias en la atención de las emergencias y posterior rehabilitación.

14. Ponencia de Arquitecta Luz Consuelo Muguruza M. de la Oficina de Acondicionamiento Territorial, Gobierno Regional del Callao, en el III Taller Nacional sobre Ordenamiento Territorial. Alternativas para el Ordenamiento y Gestión Territorial, organizado por el Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, Abril de 2015.

Política Ambiental Regional del Callao

La MZEE fue utilizada como insumo en la formulación de la Política Ambiental Regional del Callao, siendo aprobada con Ordenanza Regional N° 002-2013. Resaltando algunos lineamientos:

- Impulsar el OT Regional del Callao, usando como base técnica la Microzee, para la conservación, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica, así como la ocupación ordenada del territorio.
- Incorporar en los procesos de OT el análisis integral de riesgo así como las medidas de adaptación al cambio climático.
- 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.
- Impulsar el OT como base de los planes de desarrollo concertados, en la gestión de cuencas hidrográficas y la zona marino-costera.

Estudio “Zonificación Territorial para la DT y OT del Distrito de Ventanilla”

La MZEE se utilizó como insumo en la caracterización del Estudio Organización Territorial del distrito de Ventanilla, aprobado por la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la PCM con R.J. N° 003-2011-PCM/DNTDT. El documento busca orientar las acciones de demarcación y organización territorial en el distrito, que permita la adecuación territorial del ámbito a la dinámica de los procesos políticos, sociales y físico ambiental.



15. Según Subgerenta de Acondicionamiento Territorial de la Región Cajamarca, Ingeniera Alicia Quispe.

La MZEE, también sirve de consulta a diversas unidades orgánicas del Gobierno Regional, como:

- El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado-SERNANP del Ministerio del Ambiente, para elaborar el “Plan de Sitio Turístico de las Islas Cabilas y Palomino”, ubicadas frente a la costa del Callao, como parte de la estrategia de integración de la ciudadanía para la conservación y el desarrollo del turismo de naturaleza en estas islas.
- La Autoridad Portuaria Nacional, en la elaboración del Plan Maestro del Terminal Portuario del Callao -2010.
- PROINVERSION. “EIA de Proyecto Construcción, Operación y Mantenimiento de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Taboada”. ProInversión 2008.
- Municipalidad de Ventanilla, para su Plan Urbano, la MZEE ha permitido implementar una estrategia de gestión que fortalece las sinergias con las entidades públicas y municipalidades, así como con diversas entidades privadas y sociedad civil organizada, que reconocen la importancia de la ocupación planificada del territorio.

Experiencia del Gobierno Regional de Cajamarca

El Gobierno Regional de Cajamarca,¹⁵ viene trabajando en el proceso de ordenamiento territorial desde el año 2007 y cuenta con importantes avances en la construcción de instrumentos para este proceso, así como en la aplicación de la ZEE en diferentes procesos de planificación territorial.

Para la consolidación de la iniciativa en Junio del 2007 se conforma e instala la Comisión Técnica Regional para ZEE – OT/ CTR, con el Comité Gerencial presidido por RENAMA y la Secretaria Técnica a cargo de la Sub Gerencia de Acondicionamiento Territorial, área responsable de la formulación del PIP Ordenamiento Territorial de la región Cajamarca. Para fortalecer el apoyo de las decisiones se consolida una Comisión Consultiva encargada del asesoramiento técnico, conformada por expertos de la cooperación internacional (GIZ), del gobierno y de la academia en los niveles regional y nacional.

El proceso de la ZEE de la Región Cajamarca, tuvo un alto contenido de construcción participativa, sustentado en un procedimiento conjunto que busca responder ¿cómo realizar este proceso? En él, se involucró a representantes de todas las provincias y tuvo en cuenta las directrices nacionales, garantizando el ajuste de la información de acuerdo con las particularidades regionales.



En el año 2011, con la ordenanza N° 034-2011-GR.CAJ –CR, se aprueba la ZEE, y fue considerado un insumo clave y fuente de información en la toma de decisiones, para los diversos estudios y planes elaborados en la región del Cajamarca, como:

- Formulación de los Planes de Desarrollo Concertado (2011 -2014 y 2015 – 2018), consolidándose en un importante instrumento para este importante instrumento regional.
- La cartografía temática generada desde los nueve sub modelos, ha sido un insumo fundamental para la aplicación en procesos sectoriales regionales especialmente para el Plan Vial departamental 2011, el Programa de Participación Regional, así como la Iniciativa de la Ley de Ordenamiento Territorial, en la cual trabaja la región.

- Ha mejorado sustantivamente la calidad de la información temática disponible para la región Cajamarca, que se encuentra disponible en la página web de la región, constituyéndose en insumos para la toma de decisiones y orientación de la inversión pública - privada.
- Los resultados de la ZEE, han sido una fuente referencial de información para los Planes de acondicionamiento territorial. En esta medida las provincias de Hualgayoc y Jaén, han elaborado propuestas a escala meso que están pendientes de las observaciones del MINAM y que se constituirán en un valioso instrumento para los planes de acondicionamiento territorial, Proceso de Saneamiento y Organización Territorial de dichas provincias.
- Los proyectos emblemáticos elaborados por las unidades formuladoras del departamento, permitiendo focalizar zonas para proyectos como frutos nativos, ganadería y la producción de vicuña.
- La formulación de los Planes de Prevención y Gestión del Riesgo, y la formulación de Planes de Contingencia, apoyados por CENEPRED, así como para el análisis de la vulnerabilidad del cambio climático, Estudios de Impacto Ambiental; la ZEE es fuente de referencia, para verificar la información de los proyectos.



Conclusiones

- Ya hace varios años se vienen implementando políticas territoriales para alcanzar un desarrollo humano y sostenible en los territorios. Entre estas políticas están las iniciativas de desarrollo local, la descentralización, el ordenamiento territorial y otras políticas orientadas a cohesionar los territorios.
- Lo característico de estas políticas es considerar al territorio como ámbito de desarrollo y de una nueva gobernanza democrática que se anclan particularmente en las escalas sub-nacionales que ante el debilitamiento de los estados nacionales, los impactos de la globalización se constituyen en la base de implementación de estas políticas. En esta perspectiva es necesario considerar que tanto la descentralización como el ordenamiento territorial comparten estos objetivos que les dan sentido.
- Se percibe que las diversas definiciones de ordenamiento, gestión y planificación territorial van cambiando tanto producto de los avances y discusiones académicas como de los procesos políticos. Es preciso ordenar instrumentos normativos, dispositivos institucionales para lograr que, bajo los objetivos y contenidos de la Política 34 del Acuerdo Nacional denominada de Ordenamiento y Gestión Territorial pueda permitir la creación de un sistema de ordenamiento y gestión territorial, de un sistema de información, se fortalezca el proceso de descentralización, se avance en procesos de integración de territorios, y se logró impulsar un modelo de desarrollo más integral de los mismos.
- Ante los aún nuevos y pendientes instrumentos sustentatorios para culminar los diagnósticos integrales del territorio y formular los planes de ordenamiento territorial, los instrumentos elaborados como la ZEE y la iniciativa de los gobiernos descentralizados de ejercer su función de ordenar y gestionar su territorio han permitido que se hallen rutas que haciendo uso de normativa nacional como los lineamientos de política para el ordenamiento territorial han empezado a implementar políticas territoriales regionales que les vienen permitiendo planificar, regular y gestionar sus territorios.
- La utilización de la ZEE como instrumento de información y base para la construcción de políticas integrales en los territorios equilibrando los aspectos ambientales, económicos, sociales e institucionales vienen permitiendo impulsar procesos de planificación y gestión territorial e impulsar políticas de desarrollo con un enfoque territorial articulando la acción sectorial. Para ello, se han desarrollado diversas alternativas desde la utilización de los PDC, Los Planes de Acondicionamiento Territorial, los PDU entre otros instrumentos de gestión de la información provista por la ZEE, hasta reglamentar y hacer de uso obligatorio esta información en diversos procesos relacionados con la inversión pública y privada, la construcción de infraestructura, el otorgamiento de títulos, su inclusión en el TUPA, además de establecer sanciones cuando se omite esta consideración. Finalmente, se han formulado políticas territoriales.
- Entre los logros de estas políticas se puede mencionar: que permite tomar decisiones e intervenir en el territorio de manera integral, informada y ordenada; regular y gestionar las intervenciones tanto públicas como privadas en los territorios; territorializar las políticas; tomar medidas de precaución para que la intervención sea compatible con características del territorio; tener información clara sobre zonas de vulnerabilidad y riesgo para la población, lo que permite reubicar a la población dándole seguridad ante situaciones de riesgo; entre otros.
- ¿Qué falta o está pendiente avanzar en gestión territorial descentralizada en estas regiones?
 - a. El fortalecimiento de capacidades de gobiernos locales y regionales, así como de la sociedad civil y los diversos actores territoriales.
 - b. Trasversalizar el uso de la ZEE en los procesos de gestión, en la formulación de los instrumentos de gestión y en el impulso de políticas de desarrollo.
 - c. Se necesita empoderar a la población para gestionar su territorio. El empoderamiento de la población permite hacer un tránsito de una gestión pública a una gestión compartida con la población.
 - d. Incorporar la mitigación y el Cambio Climático a la política territorial regional.
 - e. Avanzar en la implementación de infraestructura de datos espaciales porque es necesario tener una ventana única de información cartográfica. La infraestructura de datos espaciales es vital para la toma de decisiones.
 - f. Planificar con criterio de cuenca

Política de Estado número 34. Ordenamiento y Gestión Territorial.

Nos comprometemos a impulsar un proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial que asegure el desarrollo humano en todo el territorio nacional, en un ambiente de paz. Este proceso se basará en el conocimiento y la investigación de la excepcional diversidad del territorio y la sostenibilidad de sus ecosistemas; en la articulación intergubernamental e intersectorial; en el fomento de la libre iniciativa pública y privada; y en la promoción del diálogo, la participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos originarios. Para estos efectos entendemos el territorio como el espacio que comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre y en el que se desarrollan relaciones sociales, económicas, políticas y culturales entre las personas y el entorno natural, en un marco legal e institucional; y en el que convergen los intereses, identidades y culturas de las poblaciones. Con este objetivo el Estado:

- a. Garantizará su accionar en todos los ámbitos geográficos, bajo los principios de subsidiariedad y solidaridad, con la finalidad de lograr un desarrollo humano integral, equitativo y sostenible, la vigencia de los derechos y la igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.
- b. Conciliará el crecimiento económico y la competitividad con la equidad social y la sostenibilidad ambiental, articulando los usos diversos del territorio según sus capacidades, en un clima de convivencia armónica, valorando la identidad y diversidad cultural, impulsando la formalización de las actividades económicas y respetando la institucionalidad democrática y el Estado de derecho.
- c. Impulsará y consolidará ciudades sostenibles como centros dinamizadores del desarrollo urbano y rural, articuladas en razón de su jerarquía y de su complementariedad funcional y que promuevan corredores económicos abastecidos con redes de agua, energía, transportes y comunicaciones, a fin de facilitar procesos de innovación, cadenas de valor y oportunidades de inversión en actividades primarias, industriales y de servicios.
- d. Generará un sistema de información territorial integral articulado desde las entidades públicas y accesible a la ciudadanía, para converger a una visión global del territorio, sus relaciones, conectividad, funcionalidad y dinámicas que permita la adecuada toma de decisiones públicas y privadas.
- e. Impulsará la investigación aplicada a la realidad territorial y la innovación tecnológica orientada a resolver problemas estratégicos y al aprovechamiento de potencialidades para el desarrollo territorial.
- f. Adecuará la aplicación de las políticas de educación, salud y otras pertinentes así como la capacitación de la población local, para favorecer la gestión y el aprovechamiento racional, diverso y productivo de los recursos del territorio, fortaleciendo el desarrollo descentralizado.
- g. Reducirá la vulnerabilidad de la población a los riesgos de desastres a través de la identificación de zonas de riesgo urbanas y rurales, la fiscalización y la ejecución de planes de prevención.
- h. Fortalecerá las capacidades de gestión territorial en los diferentes niveles de gobierno, así como las instancias de la gestión integrada del territorio que permitan establecer controles, incentivos y demás mecanismos que contribuyan a prevenir, reducir, adaptar o revertir los efectos negativos del cambio climático y a remediar o compensar cuando sea el caso, los efectos negativos sobre los ecosistemas derivados de la ocupación y usos del territorio.
- i. Regulará e impulsará un proceso planificado de ordenamiento territorial multiescala, intersectorial, intergubernamental, participativo, como una herramienta para la gestión integrada del territorio.
- j. Establecerá un sistema nacional de gestión territorial que permita armonizar los instrumentos técnicos y normativos para coordinar las políticas nacionales, sectoriales y los planes regionales y locales de desarrollo concertado y de ordenamiento territorial, que contribuya a implementar las prioridades nacionales, a fin de lograr la articulación entre los tres niveles de gobierno y con la participación de las instituciones representativas de la sociedad civil.
- k. Consolidará una división político-administrativa a partir de la conformación de regiones, y concluirá la demarcación de los distritos y provincias del país.
- l. Desarrollará las zonas de frontera integrándolas a las dinámicas socio-económicas del país así como a las de los países vecinos.
- m. Promoverá la creación e implementación de instrumentos fiscales y financieros para estimular buenas prácticas en la gestión del territorio y para garantizar una adecuada formulación e implementación de los planes de ordenamiento territorial que orienten la inversión pública y privada y las políticas sociales.

Organizado por:



Con el apoyo de:

