

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL PERÚ

Avances y retos para las regiones y el país



El ordenamiento territorial en el Perú

Avances y retos para las regiones y el país

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

Presidente del Directorio
Molvina Zeballos

Coordinador Ejecutivo
Eduardo Ballón

Director del Programa
Proparticipación:
Epifanio Baca

Responsable del
Ciclo de Formación XXIII
Elna Abad

Edición de texto
Elna Abad

Elaboración de Contenidos
Alvaro Campana

Diseño, Diagramación
e Ilustraciones
One Concept

ProParticipación

Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID

Hecho en el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-15998

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

Primera Edición
Lima - Perú, Octubre del 2014
Tiraje: 1,000 ejemplares

Presentación

El proceso de descentralización ha vuelto a ser puesto en la agenda debido a los casos de corrupción denunciados en varios de los gobiernos regionales lo que ha reabierto el debate sobre sus limitaciones aunque, como suele ocurrir en el país, muchas veces de manera poco constructiva y superficial. Diversas organizaciones de la sociedad civil y las propias asociaciones de gobiernos descentralizados, comprometidos con esta reforma, vienen formulando hace varios años propuestas para superar estas limitaciones y avanzar en el proceso.

Una de las limitaciones de fondo ya planteadas identificadas en la reforma es la ausencia de un enfoque territorial de la misma, habiéndose concentrado en los aspectos político-administrativos. De esta manera las consideraciones territoriales, es decir relacionadas con las características y dinámicas específicas físicas, sociales, culturales, institucionales y ambientales de las regiones a construir no fueron tomadas en cuenta siendo fundamentales para construir regiones viables y que estas alcancen una efectiva capacidad de gobierno de sus territorios. Esta capacidad de gobierno implica poder desarrollar políticas orientadas a lograr una mayor cohesión social y territorial; un uso y ocupación racionales, sostenibles y democráticos del territorio; y una dinámica institucional que supere la intervención desordenada y sectorial que hoy prima en el del Estado.

Los procesos de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) y de Ordenamiento Territorial (OT) pueden contribuir a lograr estos propósitos. Siendo propuestos como prioritarios por el Estado hace algunos años hoy vienen siendo bloqueados olvidando que fueron propiciados por preocupaciones relacionadas con la problemática ambiental, pero también por el reconocimiento de la necesidad de planificar, democratizar y regular la ocupación y uso del territorio. Responder a estas preocupaciones es fundamental en un contexto caracterizado por grandes brechas, fragmentación e inequidades territoriales, de expansión descontrolada de concesiones para las actividades extractivas, de desigualdad social y también agudos conflictos sociales debido a las disputas por los usos del territorio y sus recursos. La ZEE y el OT pueden contribuir a superar la afectación de derechos de la población, la depredación de los recursos naturales y superar condiciones adversas para la sostenibilidad de las inversiones.

Para el Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), no obstante el contexto adverso en el que hoy se desarrolla el OT, "será uno de los ejes de la discusión política y de la definición de políticas públicas de los próximos años"[1]. En ese sentido, y para promover la descentralización, el desarrollo sostenible con el uso responsable y eficiente de los recursos naturales y del territorio, GPC se propone contribuir en el debate de este tema técnico y político crucial para la descentralización.

Se plantea alcanzar dicho propósito, a través del Ciclo de Formación XXIII, que se desarrolla en el marco del Programa de formación y capacitación del GPC y del Proyecto ProParticipación, que cuentan con el apoyo de ED (Pan para el Mundo) y USAID. Este ciclo está dirigido a líderes, dirigentes de organizaciones de la sociedad civil, funcionarios y autoridades de gobiernos regionales y locales del país.

Contenido

1. Definiciones previas y antecedentes	3
2. Marco conceptual del ordenamiento territorial	9
3. El sinuoso recorrido del ordenamiento territorial en el Perú - Normativa	13
4. Instrumentos del esquema metodológico del ordenamiento territorial	17
5. Avances de los procesos de ordenamiento territorial en el Perú	24
6. Reflexiones finales	30

1. Ballón, Eduardo. "El final de un ciclo", Grupo Propuesta Ciudadana, Lima Abril 2014.

1

DEFINICIONES PREVIAS Y ANTECEDENTES

a Territorio

Comúnmente, cuando se alude al territorio, se suele pensar en un espacio determinado, o en una porción de tierra. Por ejemplo, según la definición de la Constitución Política del Perú, el territorio nacional es: “el espacio que comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre”.

Hoy y por efecto de la ciencia geográfica, en constante renovación, así como del impacto de la globalización económica, existen nociones mucho más complejas del territorio.

Desde esta perspectiva el territorio es:

“El resultado de la **relación** que establece la **sociedad, los seres humanos**, desde sus diversas actividades y relaciones (económicas, sociales, políticas, culturales) **con el espacio** en el que éstas se desarrollan y sus determinantes naturales, generando formas particulares de organización del territorio, maneras de vivirlo y también identidades”.

Actualmente, todas las definiciones coinciden en que el territorio es más que un repositorio o un contenedor de las actividades humanas o de recursos fundamentales para los grupos humanos.

El territorio, está atravesado por relaciones de poder que le dan sentido y forma a través de una diversidad de estrategias de apropiación (económica, social, cultural, política) y uso por parte de los diversos grupos humanos, generando diversos fenómenos y conflictos en los que entran en juego sus identidades e intereses. El territorio incluye a:

- ▶ Las instituciones,
- ▶ Los marcos legales,
- ▶ Los diversos actores con sus identidades e intereses,
- ▶ Las actividades que desarrolla la población,
- ▶ La infraestructura y equipamiento y
- ▶ Sus características físico-geográficas.

Se pueden distinguir diversos tipos de territorios, según los siguientes criterios:

Escalas de las dimensiones espaciales	Unidades político administrativas	Unidades por determinadas características	Unidades funcionales	Unidades estratégicas por objetivo o valor
Pueden ser: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Comunales o barriales. ▶ Locales. ▶ Regionales. ▶ Nacionales. ▶ Globales. 	Pueden ser: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Territorio Nacional. ▶ Territorio Regional. ▶ Territorio Municipal. 	Pueden ser: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Clusters. ▶ El tipo de producción o ▶ Vocación productiva, etc. 	Pueden ser: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Ciudades. ▶ Regiones. ▶ Flujos como las cuencas hidrográficas. Donde las personas, colectividades realizan el conjunto de actividades e interacciones.	Pueden ser: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Ecológico. ▶ Cultural. ▶ Un recurso o potencial natural. ▶ Una problemática, un riesgo, una oportunidad. ▶ Una ubicación como las áreas transfronterizas.

Fuente y elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

b Las dinámicas territoriales en el Perú

Para profundizar en la comprensión del territorio, de las dinámicas territoriales y las formas de organiza-

ción del mismo, se abordará la historia del Perú en diversos periodos.

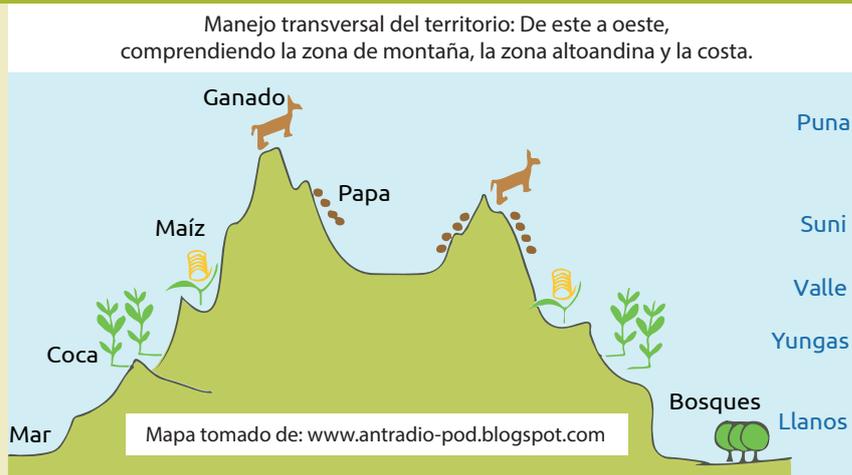
Durante el Perú Prehispánico

- ▶ La población se asentaba en las zonas altas y no en los valles.
- ▶ Se buscaba aprovechar al máximo las escasas tierras agrícolas, ganadas a través de la construcción de infraestructura como los andenes que permitieron incorporar tierras de las laderas.

- ▶ Era muy importante el control vertical del espacio para garantizar el acceso a recursos de los diversos pisos ecológicos. Los territorios funcionaban de forma transversal.

- ▶ Los centros políticos de los diversos imperios y culturas, tenían su sede principalmente en ciudades andinas o en valles costeros.

- ▶ La economía se centraba en garantizar los recursos para el ejercicio de la reciprocidad de la élite con la población, buscando legitimar su poder.



Durante el Perú Colonial

- ▶ Se reubicaron los ayllus dispersos en pueblos que se llamaron reducciones de indios, buscando un mejor control de la población y del territorio.

- ▶ Los poblados se asentaron principalmente en los valles debido al clima templado.

- ▶ Su prioridad: la explotación minera.

- ▶ Los centros políticos fueron trasladados a las zonas costeras como Lima que se ubicaba cerca de puertos, debido a que las actividades económicas estaban dirigidas a la exportación y a la extracción de las materias primas para las metrópolis coloniales asentadas en Europa.



Durante el Perú Republicano

- ▶ La república heredó la forma anterior de organizar el territorio.
- ▶ Lima siguió siendo una ciudad importante por su puerto y porque ahí se encontraban las élites.
- ▶ Se inició y acentuó el centralismo.
- ▶ Las élites periféricas, se encontraron más dismuidas en su poder.
- ▶ A su vez, económicamente por limitaciones de vías tuvieron dificultades para vincularse al comercio mundial o con otras ciudades importantes.

Mapa tomado de: www.laculturainca-cusi.blogspot.com



El Perú durante la globalización



- ▶ Se producen cambios en los territorios.
- ▶ Las transformaciones tecnológicas impactan las dinámicas territoriales con una mayor conectividad y comunicación en tiempo real.
- ▶ La conexión de territorios se produce a escalas más amplias no por proximidad. La existencia de ciudades globales es una muestra de ello.
- ▶ Se genera el debilitamiento de los estados nacionales y el mayor peso de los poderes económicos globales o políticos locales.

Los procesos de conformación y organización de territorios son dinámicos.

Por tanto cambiantes, sociales e históricos, no son "naturales".

C El territorio en el Perú de hoy

En el Perú actual se producen distintos fenómenos en el territorio, entre ellos:

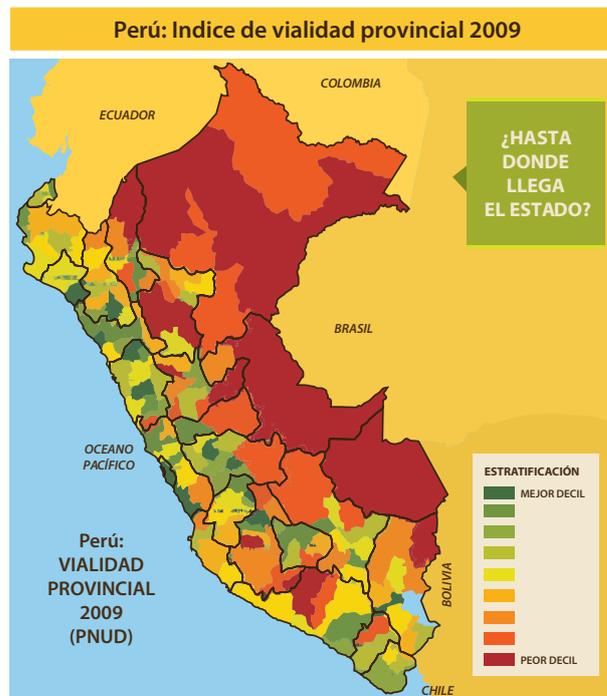
Alta concentración de la población, de las actividades productivas y del Estado en la capital y otras ciudades

Lima se ha configurado como una megalópolis² que contiene a un tercio de la población.

En los últimos años también han crecido de manera importante otras ciudades del interior del país. Estas ciudades han adquirido un dinamismo importante, generando procesos migratorios desde las zonas rurales debido a la búsqueda por parte de la población de mayores oportunidades. Todo lo anterior genera:

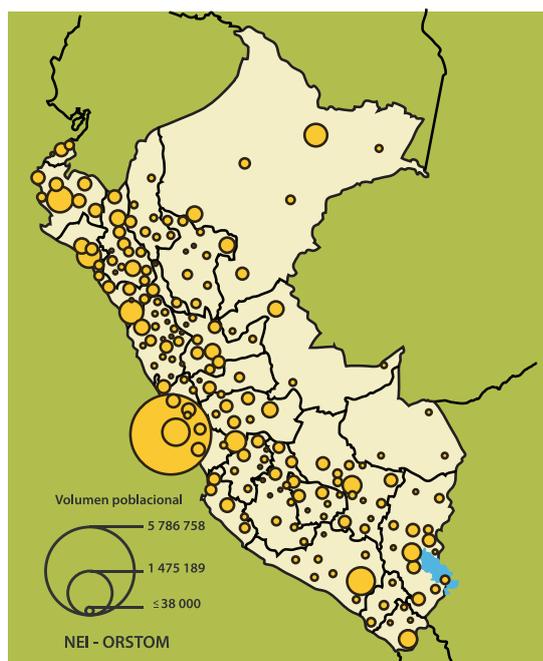
- ▶ La concentración de los servicios públicos, la presencia del Estado, la infraestructura en determinados lugares.
- ▶ Otros espacios, que pueden comprender pueblos, ciudades y especialmente zonas rurales concentran altos niveles de pobreza, carencia de servicios, escasa vialidad y por tanto limitada o nula presencia del Estado.

- ▶ El abandono de las zonas rurales, particularmente en las zonas alto-andinas y de la amazonia.



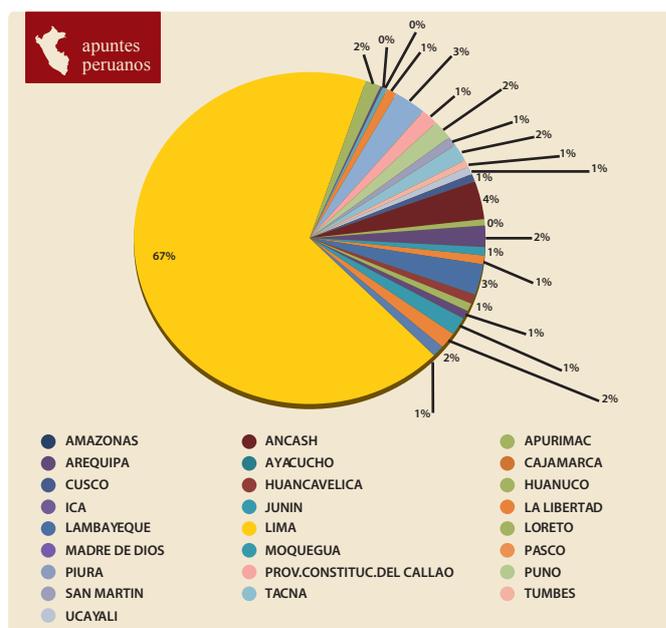
Tomado de: PNUD

Densidad poblacional por ciudades



Tomado de: INEI

Inversión del Estado por regiones



Tomado de: www.apuntesperuanos.com

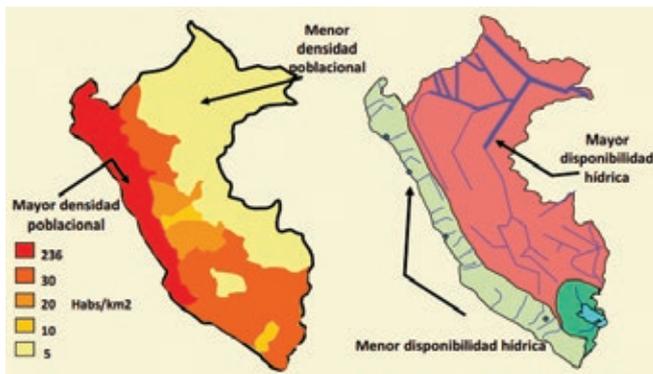
2. Ciudad de grandes dimensiones que es el resultado de la unión de varias áreas metropolitanas.

Valorización de recursos de las zonas rurales

Estas zonas tienen un interés creciente para las empresas extractivas pues muchas contienen los minerales que hoy gozan de altos precios debido a la demanda sobre los mismos en los mercados internacionales

Son valoradas también por brindar importantes servicios eco-sistémicos, como las fuentes de agua fundamentales para el desarrollo de diversas actividades económicas y la vida misma, no sólo de la población más cercana sino también de las propias ciudades y de los valles de la costa. En nuestro territorio la mayoría de la población se asienta en la costa donde el agua es más escasa.

Distribución de la población y disponibilidad del recurso hídrico



Tomado de Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento-MVCS

Desarrollo y crecimiento desordenado y sin planificación

La ausencia de un sistema eficiente de planeamiento para el desarrollo nacional y articulado en los diferentes niveles de Gobierno, han generado las siguientes situaciones en el territorio nacional:

- ▶ Un proceso de extensión cada vez mayor de las actividades extractivas que se evidencia en la "lotización" del territorio a través de los mapas de concesiones. Esto genera presiones cada vez mayores sobre los territorios en el marco de un modelo de desarrollo fundamentalmente primario exportador. En el caso de la minería, por ejemplo, en 1999 se había concesionado el 12.25 del territorio nacional. Al 2012 está concesionado el 20.72%.

- ▶ La situación de informalidad y la ausencia de efectivos mecanismos de planificación y regulación han provocado que la población se asiente en zonas de riesgo, o donde se hace difícil proveer servicios.
- ▶ Presentación de fenómenos relacionados con la depredación de los recursos naturales, la destrucción de los ecosistemas y la contaminación ambiental.
- ▶ Gran desigualdad de oportunidades o una presencia muy diferenciada del Estado entre unos lugares y otros en los cuales no hay los equipamientos adecuados.

El modelo económico del Perú actual considera que la inversión privada y el mercado tienen un rol relevante para alcanzar el desarrollo. En este esquema el Estado cumple un rol subsidiario (complementario) y promotor de la inversión atenuándose su rol como promotor del desarrollo, de ente planificador y regulador.

La falta de planificación y la desregulación, se proyecta en el territorio.

Superposición de usos del territorio

- ▶ Algunos sectores del Estado cuando desarrollan sus ordenamientos no consideran las actividades o usos del territorio de otras entidades.
- ▶ En otros casos se entregan concesiones para proyectos extractivos (minerales, gasíferos, forestales, hidrocarburos) en áreas protegidas, centros poblados, entre otros.
- ▶ Megaproyectos como las vías de la Interoceánica, a cargo del Ministerio de Vivienda, generan órdenes en el territorio con lógicas que trascienden las necesidades/ visiones regionales o locales.
- ▶ También existen asentamientos de población en zonas arqueológicas o de riesgo.

Superposición de actividades en el territorio nacional



¿Cómo se ocupa actualmente el espacio?



Actividades Productivas

- Concesiones Mineras (INGEMMET)
- Concesiones Petroleras (PERUPETRO)
- Concesiones Forestales (MINAG)
- Concesiones Acuícolas (PRODUCE)

Conservación y protección

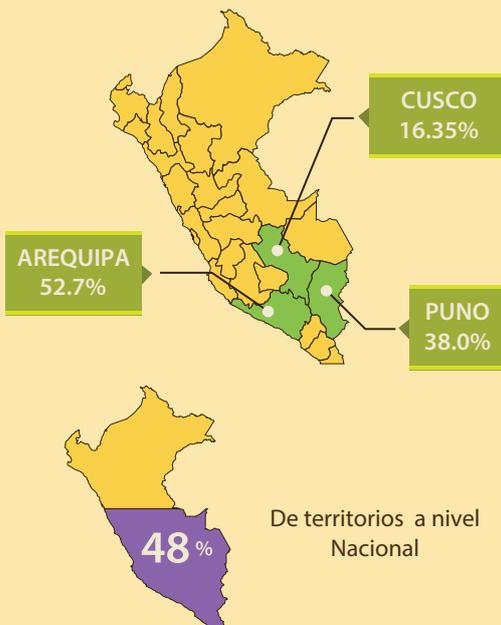
- Áreas Protegidas (SERNANP)
- Reservas Territoriales (MCULTURA)

Derechos de uso y servicios públicos

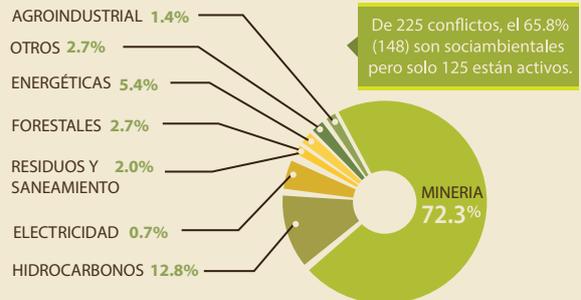
- Concesiones Eléctricas (SERNANP)
- Predios Rurales (COFOPRI)
- Centros Poblados

La falta de ordenamiento territorial es causante de conflictos sociales y distorsiones en la propiedad

Territorios campesinos concesinados en el sur



Causas de los conflictos sociales en el Perú



El avance de las concesiones sobre recursos en 7 años



Tomado de: Diario La República

2 MARCO CONCEPTUAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

a **Hacia un enfoque territorial del desarrollo**

En el Perú, el crecimiento de sus pueblos y ciudades ha ocurrido sin planificación ni previsión. A la ocupación desordenada del territorio se agregó, la priorización de actividades económicas del modelo primario exportador, meramente extractivo, que evidencian la falta de conocimiento del territorio y ausencia de acuerdos sobre su uso.

El resultado de lo anterior genera desequilibrio territorial, degradación ambiental y conflictos sociales, que hacen pensar que esta forma de desarrollo es insostenible para el país. Ante ello, cabe retomar perspectivas que cuestionan dicho modelo de desarrollo y el débil rol de los estados nacionales que privilegian la economía por encima de las personas y su bienestar o el cuidado del ambiente. El enfoque territorial de desarrollo aparece como una alternativa que revalora los territorios, particularmente en el ámbito subnacional (local, regional) permitiendo superar las perspectivas donde el Estado planificador y sectorial o el mercado y la actividad económica privada y sus dinámicas aparecen como factores de desarrollo suficientes. El enfoque territorial permite en cambio:

- ▶ Que los actores públicos y privados del territorio definan una política de desarrollo de manera conjunta.
- ▶ Que definan esta política de desarrollo considerando las características y necesidades específicas del territorio, tomando en cuenta sus potencialidades y limitaciones.
- ▶ Estas políticas se implementan desde una perspectiva integral e intersectorial, de manera concertada y considerando su sostenibilidad.

b **El ordenamiento territorial**

Antes de su definición, cabe mencionar las diversas formas de planificación en América Latina que desde

mediados del siglo XX, tuvieron incidencia sobre el ordenamiento del territorio:

- Planificación física con énfasis urbanístico;
- Planificación física con énfasis ambiental;
- Planificación socioeconómica con énfasis urbano y/o regional y
- Planificación regional.

¿Qué es el ordenamiento territorial?

Existe todavía bastante imprecisión respecto a la definición del OT. Puede ser considerado como:



La **Carta Europea de Ordenación del Territorio**³ de 1983 marcó un hito en lo referido a la definición de las políticas de ordenamiento territorial. Según dicha carta el ordenamiento territorial es:

“La **expresión espacial de las políticas** económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad.

Es una **disciplina científica**, una **técnica administrativa** y una **política** concebida como un enfoque interdisciplinario y global.

Sus objetivos son el **desarrollo socioeconómico equilibrado** de las regiones, la mejora de la **calidad de vida**, la **gestión responsable de los recursos naturales**, la **protección del medio ambiente** y la **utilización racional del territorio**”.

3. Ver la Carta Europea de Ordenación del Territorio en el siguiente enlace <http://bit.ly/1nY7i0y>

En el Perú, la definición del OT se puede encontrar en los **“Lineamientos de política para el ordenamiento territorial”** del Ministerio del Ambiente-MINAM.

Según los Lineamientos de política del OT del MINAM, éste es:		
<p>“Una política de Estado, 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 sostenible de los asentamientos humanos, de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos”.</p>	Política de estado	Porque es una práctica de orden gubernamental, instrumento para el desarrollo, con referencias para las decisiones públicas.
	Proceso político	Por la toma de decisiones y acuerdos sobre el territorio, que deben alcanzar actores con diversos intereses e identidades.
	Componente científico y técnico	Por requerir del reconocimiento de las potencialidades y limitaciones del territorio considerando sus diversas dimensiones.
	Proceso con carácter administrativo	Porque orienta la regulación y promoción de usos y localización en el territorio.

La **Política de Estado 34** (09/2013) del **Acuerdo Nacional**, denominada Política de Ordenamiento y Gestión Territorial, plantea lo siguiente sobre el OT:

- ▶ El compromiso es 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.
- ▶ El proceso se basará en el conocimiento y la investigación de la diversidad del territorio y la sostenibilidad de sus ecosistemas.
- ▶ Se producirá en la articulación intergubernamental e intersectorial; en el fomento de la libre iniciativa pública y privada.
- ▶ Implicará la promoción del diálogo, la participación ciudadana y consulta previa a los pueblos originarios.

Importancia del Ordenamiento territorial

Es considerado crucial porque:

- ▶ Ayuda a corregir el desigual desarrollo de los territorios del país y la degradación ambiental que este genera, factores que ponen en riesgo la sostenibilidad y, finalmente, la vida.

- ▶ Revalora los territorios como ámbito para la gestión del desarrollo, especialmente los ámbitos subnacionales. En esta escala los territorios posibilitan una actuación y toma de decisiones de diversos actores, generando una “gobernanza territorial” de la que hacen parte autoridades, agentes privados, actores sociales.
- ▶ Introduce una forma diferente de entender y planificar el desarrollo territorial, pues recoge la complejidad social, cultural, económica, geográfica y biológica del territorio, rompiendo con la planificación altamente sectorializada.
- ▶ Implica un proceso de negociación de intereses en torno a una visión compartida de desarrollo sostenible para una mejor asignación de los usos del territorio.
- ▶ Contribuye a una mejor distribución de las oportunidades y beneficios del desarrollo, al formar parte del proceso de planificación de la gestión pública.
- ▶ Disminuye la vulnerabilidad de la población ante fenómenos naturales y ante el uso inadecuado del territorio.

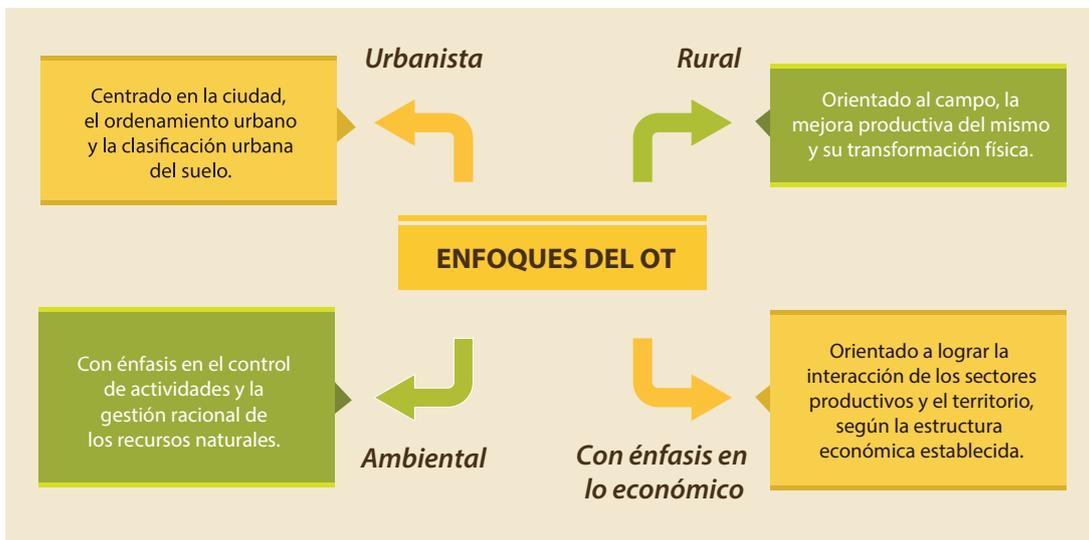
- ▶ Permite definir estrategias adecuadas para enfrentar los desafíos de la integración del país, tales como la consolidación de espacios regionales, la priorización de espacios geoeconómicos y la expansión de la conectividad física -sobre todo de la infraestructura vial-, aspectos que forman parte de la agenda pendiente en materia de planificación del territorio.

Superar los problemas del desorden territorial requiere una acción planificada, racional, intersectorial, intergubernamental y concertada, como el Ordenamiento Territorial.

C Enfoques del ordenamiento territorial

Existen diferentes enfoques sobre el OT, con énfasis particulares, aunque no excluyentes. Los enfoques responden a la ubicación de los actores del Estado,

de las organizaciones sociales involucradas en las experiencias de OT o de las preocupaciones que estos consideren más urgentes.



d Etapas del esquema metodológico del ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial comprende las siguientes etapas:



¿QUÉ ES EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL - OT?



Es un proceso político, técnico y administrativo porque comprende la planificación y gestión del territorio (administrativo) sobre el cual se toman decisiones concertadas con los actores que de él forman parte y lo transforman (político), teniendo como base la información técnica sobre las potencialidades y limitaciones del territorio (técnico).

Es una política de Estado, porque para ordenar el territorio requiere de voluntad política sostenida en las diversas gestiones de gobierno.

¿Para qué sirve?

- ▶ Para la ocupación ordenada, uso sostenible y estructuración del territorio contribuyendo al desarrollo territorial.
- ▶ Contribuye en la definición de las zonas donde se deben desarrollar las actividades productivas y las que necesitan protección.
- ▶ Permite darle forma al territorio y alcanzar la visión compartida del desarrollo, para vivir dignamente, seguros y en armonía con el entorno.

El OT implica identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas y la ocupación de un territorio determinado de acuerdo con ciertos criterios y prioridades.

EL SINUOSO RECORRIDO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL PERÚ- NORMATIVA

a Historia del Ordenamiento Territorial en el Perú

Las definiciones y alcances del OT responden al contexto político y social, que en el caso del Perú han generado una cantidad excesiva de normas, instrumentos o herramientas (que se puede ver en el Anexo 1). El resultado de ello es el actual desorden en el uso e

intervención sobre el territorio nacional y la ausencia de una planificación y gestión integral del mismo.

La historia sobre el ordenamiento territorial en el país se puede resumir en los siguientes momentos:

Primer momento: Años 50 y 60

Acciones aisladas enfocadas en temas de demarcación (límites) y organización territorial. Con procesos sectoriales de ordenamiento (Estudios integrales de recursos naturales, zonificación del suelo urbano, creación de áreas protegidas, mapas de uso de la capacidad del suelo. Énfasis en lo técnico).

Segundo momento: Años 80

Marcado por la preocupación de lograr una gestión responsable de los recursos naturales, la protección del ambiente y la utilización racional del territorio, frente al crecimiento económico.

Tercer momento: Años 90

Inicia con los procesos de Zonificación Ecológica Económica-ZEE en la Amazonía propiciados por los países miembros del Tratado de Cooperación Amazónica, pensado más en esta región.

Cuarto momento: Inicios de 2000

Promulgación de herramientas en exceso y desorden como: La Ley de Demarcación y Organización Territorial (2002), para establecer técnicamente los límites político administrativos de las diversas circunscripciones territoriales, y su adaptación a las dinámicas territoriales. A cargo de la PCM (Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial).

El Reglamento de Acondicionamiento Territorial (2003), que determina la competencia de los gobiernos locales en este asunto y el desarrollo urbano. Su ente rector: Ministerio de Vivienda.

Quinto momento: 2005 al 2012

El OT se asocia a temas ambientales. Se implementan procesos de ZEE, considerándolos como los diagnósticos sustentatorios de los futuros planes de OT. Éste pasa a ser competencia del MINAM, que elabora Lineamientos, pero no se discute ni aprueba una Ley sobre OT.

Sexto momento: 2013 - a la fecha

Se concluyen procesos de ZEE en 11 regiones y 15 a fin de año. Según RM135-2013 MINAM se agregan otros instrumentos: 7EE y el DIT.⁴

Aprobación de una Política de Estado por el MINAM; que distingue el OT de la Gestión Territorial, que lo incluye además de otros instrumentos.

En las últimas medidas del mes de julio del 2014, se señala que la aprobación de políticas de OT, serán competencia del Consejo de Ministros.

Sigue sin aprobarse una Ley OT.

4. EE: Estudios Especializados y DIT: Diagnóstico Integración Territorial.

Por su trascendencia, se amplían algunos hechos de la historia del OT:

- ▶ **El proceso de ZEE** y su Reglamento, surge de los lineamientos del Consejo Nacional del Ambiente. Al crearse el MINAM, pasa a ser una de sus funciones en la perspectiva de un ordenamiento ambiental (S. Ley General del Ambiente), luego de ordenamiento ambiental territorial, de ordenamiento ecológico y finalmente el OT.
- ▶ Con la **RM135-2013-MINAM**, se agregan nuevos requerimientos para la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, considerando la ausencia de información sobre las dinámicas institucionales, socioeconómicas o de los espacios marino-costeros. Se plantea que además de los ZEE y de los Estudios Especializados se debe contar con un Diagnóstico Integrado del Territorio.
- ▶ En la **Política de Estado 34**, sobre **Ordenamiento y Gestión Territorial**, del Acuerdo Nacional⁵, se reconoce en su parte inicial:

“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”.

- ▶ En las medidas dadas por el gobierno (julio 2014 a fin de agilizar la inversión, **la Política de OT pasa a ser competencia del Consejo de Ministros** y, el OT adquiere un carácter orientador en los usos y ocupación del territorio. La Política de Estado, referencial quedaría de lado.
- ▶ **La ley de OT sigue esperando ser discutida en el parlamento.** Diversos sectores comprometidos con el OT consideran que urge un marco para ordenar su normativa y hacer más claro su avance.

DEFINICIÓN DE ALGUNOS INSTRUMENTOS QUE INCIDEN EN EL TERRITORIO

Son diversas las políticas e instrumentos de sectores del Estado que inciden en el territorio, definidas en el documento “Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial”:

La Zonificación Ecológica Económica	Describe las potencialidades y limitaciones del territorio y sirve como instrumento para los procesos de Ordenamiento Territorial en el país.
El acondicionamiento territorial	Es un instrumento de planificación territorial que describe y analiza los roles y funciones de los asentamientos poblacionales del sistema urbano.
La demarcación 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.
Los planes de desarrollo urbano	Zonificación del uso del suelo urbano y su normativa.

5. Espacio conformado por diversos partidos, organizaciones de la sociedad civil, empresariales y del Estado

b Normativa y otros Instrumentos de la gestión territorial

El MINAM resume en el siguiente cuadro los diversos instrumentos de gestión territorial, con su base normativa, rectoría y el nivel de aplicación por gobierno.

Dentro de estos procesos e instrumentos el OT es uno más aunque muy importante:

DENOMINACIÓN	RECTORÍA	NORMA SUSTENTATORIA	APLICACIÓN
Zonificación Ecológica y Económica - ZEE	MINAM OT	Decreto Supremo N° 087 - 2004 - PCM Directiva N°010 - 2006 - CONAM / CD RM N°135-2013- MINAM	REGIONAL PROVINCIAL DISTRITAL
Estudios Especializados - EE		RM N°135-2013- MINAM	REGIONAL PROVINCIAL DISTRITAL
Diagnóstico Integrado del Territorio - DIT			REGIONAL PROVINCIAL DISTRITAL
Plan de Ordenamiento Territorial - POT			REGIONAL PROVINCIAL
Plan de Acondicionamiento Territorial - PAT	MVCS Desarrollo Urbano	DS N°004-2011-VIVIENDA	PROVINCIAL
Plan de Desarrollo Urbano - PDU			PROVINCIAL DISTRITAL
Plan Urbano Distrital			DISTRITAL
Esquema de Ordenamiento Urbano			DISTRITAL
Estudio de Diagnóstico y Zonificación - EDZ	PCM Demarcación Territorial	DS N°019-2003-PCM	REGIONAL PROVINCIAL
Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial	SUNARP Registro de Propiedades	LEY N° 28294	GENERAL

El OT en los Gobiernos Locales y Regionales

La **Ley de bases de la Descentralización** plantea que entre los objetivos de los gobiernos descentralizados a nivel ambiental se encuentran el Ordenamiento territorial y del entorno ambiental. En la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) del país se aprueba como apoyo al ordenamiento territorial a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados, y demás fines. En la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, se señalan las funciones en materia ambiental y ordenamiento territorial: "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".

En la **Ley orgánica de Municipalidades** se norma que entre sus competencias y funciones está "Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial. Las municipalidades provinciales son responsables de promover e impulsar el proceso de planeamiento para el desarrollo integral correspondiente al ámbito de su provincia, recogiendo las prioridades propuestas en los procesos de planeación de desarrollo local de carácter distrital".



Se debe precisar también que teniendo los gobiernos regionales y locales la función de impulsar procesos de ordenamiento de su territorio, deben sujetarse a las consideraciones técnicas del MINAM que se plasman en el visto bueno que éste otorga a sus ZEE.

Esta revisión permite concluir que la legislación sobre OT en el país no es clara ni explícita, revelando el poco interés del Estado para contar con una política que defina el sentido, la utilidad y alcances del OT. Asimismo, la diversidad de instrumentos/normas, generan problemas, entre los que persisten:

- ▶ El desorden al gestionar el territorio.
- ▶ El uso de nociones diferentes para referirse al OT.
- ▶ Perspectivas sectoriales que van a contrapelo de la característica intersectorial e intergubernamental que debe tener el Ordenamiento.
- ▶ La falta de articulación del OT y la ZEE, con instrumentos de planificación del territorio como los planes concertados de desarrollo regional y local, o los planes sectoriales subnacionales.

La legislación específica sobre OT en el Perú se encuentra bloqueada, impidiendo la claridad sobre sus pasos y las diferencias para su gestión por parte de los sectores y niveles de gobierno.

Urge contar con una ley que permita desde una perspectiva integral ordenar y gestionar el territorio.

4

INSTRUMENTOS DEL ESQUEMA METODOLÓGICO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Los instrumentos de cada una de las fases del esquema metodológico del OT, son:



a La Zonificación Ecológica y Económica

Es un proceso-instrumento para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, considerando sus potencialidades y limitaciones. Al ser concluido se constituye en un instrumento técnico orientador y sustentatorio de los planes de ordenamiento territorial que deben tomarlo como referencia.

Principios

- ▶ **Integralidad:** es decir consideran todos los componentes del territorio.
- ▶ **Sistematicidad:** articulan estos componentes y sus interacciones.
- ▶ **Flexibilidad:** pues se consideran en permanente perfeccionamiento y abierto por tanto a las innovaciones científicas y tecnológicas, los conocimientos tradicionales y las nuevas problemáticas.
- ▶ **Participación,** requieren de la concertación de los diversos actores en el proceso.

- ▶ **Descentralización,** consideran y se despliegan de acuerdo a los diversos niveles de gobierno.

ORIGENES DE LA ZEE



La ZEE se origina en un *proyecto de la FAO* de zonificación agroecológica (1976). Su objetivo era *estimar el potencial de producción de alimentos en el mundo*, considerando la relación entre el clima y la composición del suelo. De una herramienta con una característica fundamentalmente sectorial, se planteó la necesidad de instrumento, metodología más integral, sistémica que considere todas las variables. En la reunión de los países del Tratado de Cooperación Amazónica, realizada en Brasil en 1994, se define a la ZEE como un instrumento de OT con carácter dinámico y que permite establecer espacialmente unidades relativamente uniformes, caracterizadas sobre la base de factores físicos, bióticos y socioeconómicos.

Las etapas de la ZEE



Todo el proceso de la ZEE involucra la participación de diversos actores, articulados en los Comités de ZEE-OT locales o regionales. Son procesos que deben ser difundidos y presentados en audiencias públicas.

La ZEE es un proceso en permanente actualización y con gran producción de información, requiriendo por ello de financiamiento más significativo y sostenible y de una institucionalidad que sea parte orgánica de los gobiernos descentralizados. Hoy, la ZEE se desarrolla sobre la base de proyectos de desarrollo de capacidades que tienen una fecha de término. Con una institucionalidad y mejores recursos los procesos de ZEE dejarán de ser temporales, incentivarán la permanencia de sus responsables en los gobiernos locales y regionales, dejándose la contratación de consultores y las instituciones lograrán una mejor acumulación de experiencias y conocimientos.

La ZEE considerada de interés nacional en el Perú, sirve para caracterizar el territorio.

Es base del ordenamiento territorial.

Metodología de la etapa de formulación de la ZEE:

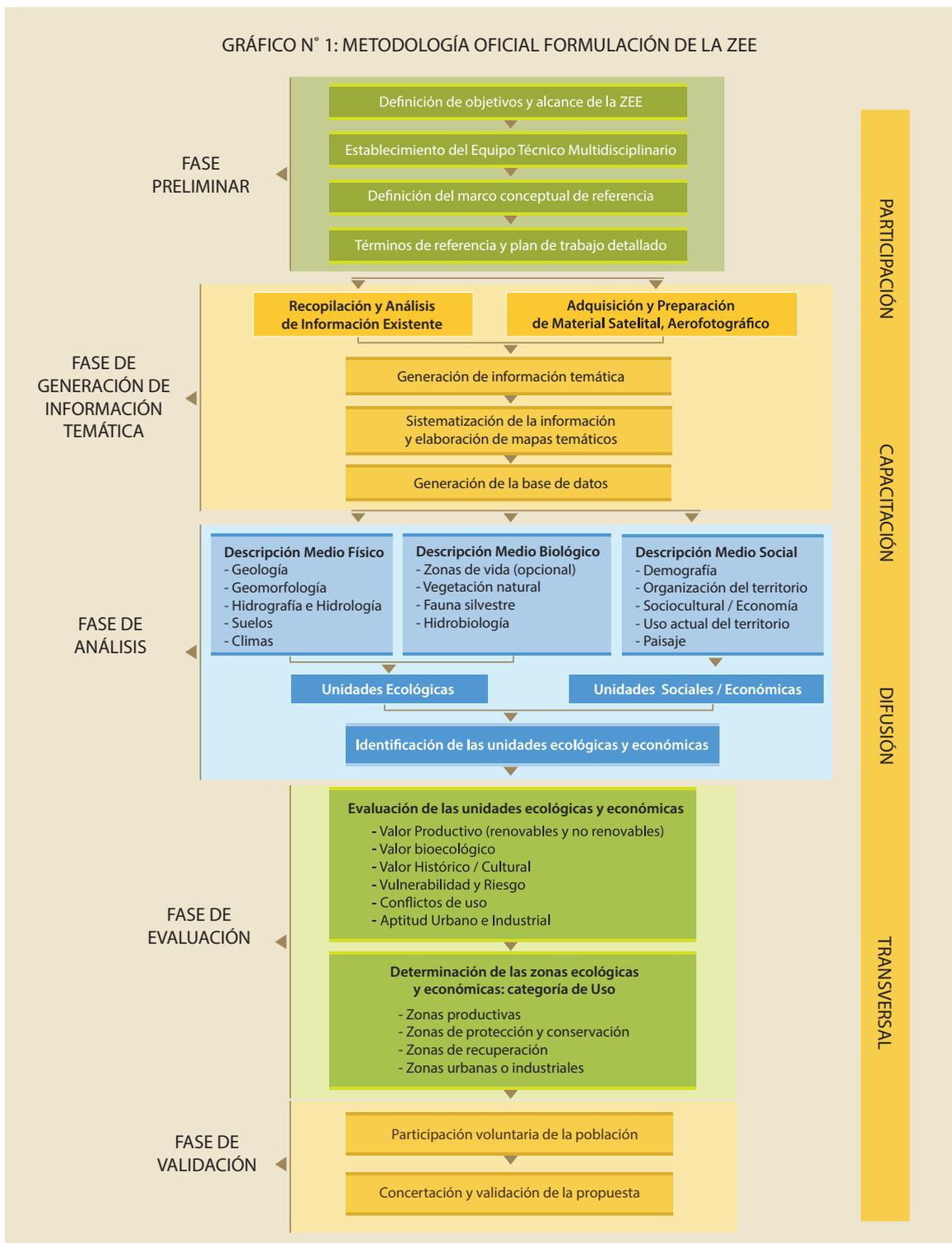
Tiene las siguientes fases:

- ▶ **Fase preliminar:** Incluye la definición de:
 - Los objetivos y alcances de la ZEE,
 - El equipo multidisciplinario,
 - El marco conceptual de referencia,
 - Los términos de referencia y
 - El plan de trabajo detallado.
- ▶ **Fase de generación de información temática:** Incluye:
 - La recopilación y análisis de la información existente,
 - La adquisición y preparación del material satelital, aerográfico y cartográfico,
 - La generación de la información y los mapas temáticos y
 - La base de datos preliminar.
- ▶ **Fase de análisis:** Esta implica:
 - La descripción del medio físico,
 - La descripción del medio biológico, (Con estas se establecen las unidades ecológicas).
 - La descripción del medio social (Que establece las unidades sociales económicas- SE).

- ▶ **Fase de evaluación:** Consiste en :
 - Evaluación de los valores de las unidades ecológicas y económicas,
 - Determinación de las zonas de dichas unidades, a partir de categorías de uso.

- ▶ **Fase de validación:** Consiste en:
 - Consultar e informar a la población involucrada,
 - Concertar y validar la propuesta.

En el siguiente gráfico se aprecia con mejor detalle el proceso de la fase de Formulación de la ZEE.



Niveles de aplicación de la metodología de la ZEE

Según el Reglamento de la ZEE, la aplicación de su metodología es obligatoria en los diferentes ámbitos, espacios del sector público y privado. Asimismo es aplicable en sus tres niveles o escalas de intervención que se relacionan con la dimensión, naturaleza y objetivos y corresponden a los ámbitos político-administrativos. Estos tres niveles son:

LA MACRO-ZONIFICACIÓN	
Donde se aplica	A nivel nacional, macro regional, regional, y otros ámbitos grandes delimitando unidades espaciales.
Escala de trabajo	Es menor o igual a una escala de 1:250,000.
Objetivos	- Contribuir a la elaboración y aprobación de políticas y planes de desarrollo, de OT y acondicionamiento territorial. - Sirven de referencia a los otros niveles de aplicación.
Unidades espaciales S-E	Deben corresponder a provincias y distritos, según las características de cada territorio.

LA MESO-ZONIFICACIÓN	
Donde se aplica	En ámbitos regionales, cuencas hidrográficas, en provincias y distritos o áreas específicas con superficies no muy grandes, incluyendo áreas metropolitanas.
Escala de trabajo	Es mayor o igual a 1:100,000.
Objetivos	- Contribuir a la elaboración de Planes de Desarrollo, de OT y Acondicionamiento Territorial, a la identificación y promoción de proyectos de desarrollo. - Servir de referente de la micro-zonificación.
Unidades espaciales S-E	Unidades espaciales a semi-detalle, con criterios biofísicos y socioeconómicos.

LA MICRO ZONIFICACIÓN	
Donde se aplica	A nivel local, en ámbitos relativamente pequeños, incluyendo áreas de zonas urbanas.
Escala de trabajo	Mayor o igual a 1:25,000.
Objetivos	- Definir usos específicos en áreas que requieran información precisa. - Servir a la elaboración y aprobación de Proyectos de Desarrollo, Planes de Manejo de Áreas y temas del ámbito local, el OT y el acondicionamiento territorial y el desarrollo urbano.
Unidades espaciales S-E	A nivel de detalle, con criterios específicos del paisaje, y criterios socioeconómicos a nivel de las áreas de influencia de centros poblados, áreas de influencia urbana, y comunidades.

La metodología de estos procesos está reglamentada por el MINAM y se aplica a nivel nacional. Sin embargo, a lo largo del proceso se presentaron dificultades como:

- ▶ Este ha sido un proceso en el que se ha ido aprendiendo en el camino.
- ▶ Se ha requerido información más detallada debido a las controversias que surgen producto de la expansión de las actividades extractivas.
- ▶ Aparte del nivel de detalle y escala de aproximación, los distintos tipos de zonificación no tienen otras especificaciones que les den un carácter particular, repitiéndose la misma metodología de manera uniforme.
- ▶ Siendo un instrumento surgido de la experiencia amazónica tiene limitaciones para la obtención de una adecuada información respecto de la costa, por ejemplo las áreas marinas costeras.
- ▶ La ZEE tiene limitaciones para alcanzar información sobre subsistemas territoriales político-institucionales y urbano-regionales en toda la complejidad que estos tienen.
- ▶ Siendo perfectibles, deben actualizarse permanentemente y por tanto cabe preguntarse cuando

son lo suficientemente adecuados para la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, útiles para la gestión del territorio y para otros instrumentos de gestión pública como lo plantean sus propósitos.

Mapas que se producen en el proceso de ZEE

Mapas temáticos: Mapa base hidrográfica, mapa de geología, mapa de geomorfología, mapa de fisiografía, mapa de suelos, mapa de climas, mapa de cuencas, mapa de vegetación, mapa forestal incluyendo deforestación, mapa de comunidades indígenas, mapa demográfico, mapa de frentes económicos, mapa de ocupación del territorio.

Mapas síntesis intermedios (escalas 1:250,000): Mapa de unidades ecológicas, mapas de unidades socioeconómicas, mapa de unidades ecológico económicas, mapa de capacidad de uso mayor de la tierra, mapa de potencial piscícola, mapa de sitios turísticos, mapa de potencial minero.

Mapas síntesis evaluativos (escala de 1:250,000): Mapa de valor productivo, mapa de valor bioecológico, mapa de vulnerabilidad, mapa de conflictos ambientales, mapa de aptitud urbano industrial, mapa de valor histórico cultural, mapa de potencialidades socioeconómicas.

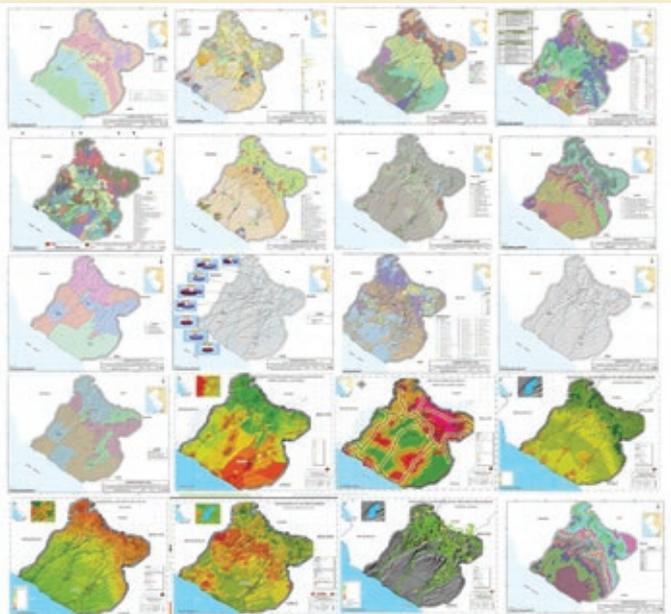
Mapa síntesis (escala 1:250,000): Mapa de propuesta de ZEE.



ZONIFICACION ECOLÓGICA Y ECONÓMICA

INFORMACIÓN GENERADA SOBRE CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO

COMPONENTES	MAPA (TEMA)
FÍSICOS (TEMÁTICO)	Mapa de Ubicación
	Mapa de Geología
	Mapa de Geomorfología
	Mapa de Fisiografía
	Mapa de Suelos
	Mapa de Capacidad de uso mayor de la Tierra
	Mapa de Clima
BIOLÓGICOS (TEMÁTICO)	Mapa de Vegetación
	Mapa de Fauna
	Mapa Forestal
SOCIOECONÓMICO (TEMÁTICO)	Mapa de Uso Actual de la Tierra
	Mapa de Potencialidades Socioeconómicas
	Mapa de Turismo
SUBMODELOS (TEMÁTICO)	Mapa de Aptitud Productiva
	Mapa de Aptitud Piscícola
	Mapa de <i>Vulnerabilidad</i>
	Mapa de Valor Ecológico
	Mapa de <i>Conflictos de Uso</i>
	Mapa de Vocación Urbano e Industrial



La aprobación y alcances de la ZEE

De acuerdo a las normas y competencias de los distintos niveles de gobierno la aprobación de la ZEE o cualquier otro instrumento sustentatorio del Ordenamiento Territorial depende de la región o municipalidad provincial correspondiente. En el caso del go-

bierno regional, sin embargo, requiere de la opinión favorable del MINAM. En el caso de la municipalidad provincial se requiere tanto la aprobación favorable del Gobierno Regional y del MINAM.

La ZEE no define ni constituye usos, propone alternativas para gestionar el impacto que puedan generar algunas actividades, haciéndolas más rentables y aportando a la disminución de conflictos. No establece derechos de propiedad ni tampoco restringe ni excluye las inversiones. Las categorías de uso que la ZEE alcanza son de tres tipos:

- ▶ Uso recomendable, donde los usos propuestos en las zonas identificadas en las categorías de uso presentan aptitudes para su desarrollo.

Uso recomendable con restricciones, donde es posible desarrollar usos en las zonas identificadas en tanto puedan ser superadas las restricciones, mediante la aplicación de medidas y acciones correspondientes que minimicen los impactos en términos sociales, económicos y ambientales.

- ▶ Uso no recomendable, que presenta escasas aptitudes para su desarrollo, donde la implementación del uso en la zona identificada generaría impactos negativos mayores a los beneficios esperados.

b Los Estudios Especializados (EE)

Los EE son instrumentos técnicos sustentatorios adicionales aprobados el año 2013. Los EE tratan de superar las limitaciones sobre el análisis de las dinámicas, relaciones y funcionalidad que se evidencian en el territorio y su articulación con otros territorios. Asimismo, responden a la necesidad de conocer la relación de las sociedades con su medio natural, evolución, situación actual y proyección, permitiendo articular la gestión y ocupación del territorio en concordancia con sus características naturales, necesidades y desarrollo económico.

Parten de la información generada en la ZEE, el contexto geográfico, el rol y las dinámicas territoriales, sociales, económicas, ambientales, de cada ámbito de intervención.

Los tipos de EE que serán elaborados de acuerdo a cada contexto específico, son:

1. Estudio de Dinámica Económica Regional.
2. Estudio de Normativa y Políticas con Incidencia Territorial.

3. Estudio de Evaluación del Riesgo de Desastres y Vulnerabilidad al Cambio Climático.
4. Estudio de Servicios Ecosistémicos.
5. Estudio de Análisis de los Cambios de la Cobertura y Uso de la Tierra.
6. Estudio de Análisis de Capacidad Institucional.
7. Estudio de Ecosistemas y Hábitat Marino Costero.

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, para la conformidad respectiva.

No obstante su aporte, el que el MINAM planteara la elaboración de nuevos estudios como requisitos para la formulación de los Planes de OT, generó gran controversia. Esta se debió, a que además del alargamiento de los procesos, y la inversión de recursos del Estado que ha implicado la ZEE, aún no se llega a contar con un instrumento como el Plan de OT para enfrentar el desorden territorial.

c El Diagnóstico Integral del Territorio (DIT)

El DIT es un instrumento técnico sustentatorio que integra y analiza la información generada en la ZEE y los EE, permitiendo 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, funciona-

les, institucionales y políticas del territorio; estableciendo el conjunto de condiciones favorables y desfavorables en las que se encuentra; y que servirán de

DINÁMICAS SOCIOECONÓMICAS

Extractivas	Productivas	Transformativas	Distribución
Pesca	Agricultura	Ind. Alimentaria	Comercio
Minería	Ganadería	Ind. Metalúrg.	Vías
Petróleo	Silvicultura	Construcción	Servicios básicos
Tala	Piscicultura	Vivienda	



insumo para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial.



SERVICIOS AMBIENTALES

Conservación	Protección
Áreas Naturales	Áreas Tratamiento Especial
Patrimonio	Población Vulnerable
Biodiversidad	Ecosistemas Frágiles
Flora y Fauna	Zonas de Recuperación
Paisaje	

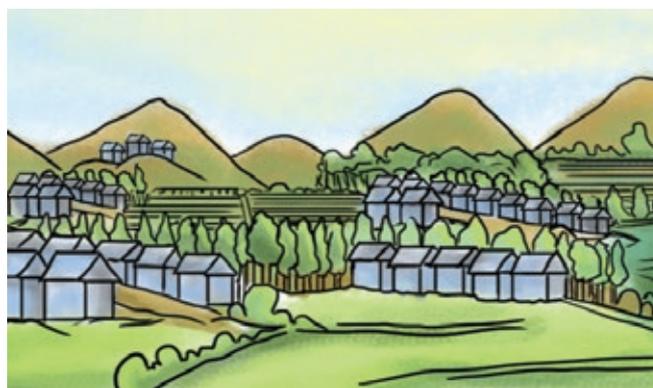
d El Plan de Ordenamiento Territorial- POT

El POT es un instrumento de planificación y gestión del territorio, que promueve la ocupación del territorio garantizando el derecho de toda persona a un ambiente saludable, y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, articulando los planes ambientales, de desarrollo económico, social, cultural y otras políticas de desarrollo vigentes en el país.

El POT vincula al proceso de ordenamiento territorial con otros planes e instrumentos de desarrollo concertado regional y local, y de gestión territorial, los cuales son abordados por otros sectores y niveles de gobierno en el marco de sus competencias y funciones.

El POT es un instrumento dinámico y se construye sobre la base del DIT. Se ejecuta a nivel regional y local provincial. El POT de nivel regional, conforme a ley, deberá considerar las políticas sectoriales y naciona-

les en su elaboración; y de la misma manera, los gobiernos locales provinciales deberán articular su respectivo POT al Regional. El ordenamiento territorial se concreta una vez que se implementan y ejecutan las acciones que correspondan a partir del POT.



5

AVANCES DE LOS PROCESOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL PERÚ

a Nivel de avance de la ZEE y los EE

Al revisar el estado situacional de los procesos de ordenamiento territorial en el país, se puede concluir que en la actualidad, se ha logrado avanzar con la fase de elaboración del diagnóstico territorial, fase que incluye la realización de la Zonificación Ecológica Económica y elaboración de los Estudios Especializados.

Un recuento breve de la historia de la ZEE en el Perú refiere que:

- ▶ Se inicia en el 2004, con la aprobación del primer Proyecto de Inversión Pública (PIP) en la región San Martín.
- ▶ Sin embargo, considerando los déficits técnicos en el 2007 se decide a través del SNIP enmarcar los procesos de ZEE a través de proyectos de Fortalecimiento de Capacidades para la implementación de la ZEE.

- ▶ A la fecha se han elaborado más de 120 proyectos, con una inversión de más de 340 millones de soles.
- ▶ A mayo de 2014 según el Ministerio del Ambiente se tienen los siguientes resultados:

Nivel avance	N°	Regiones
Concluido	11	Piura, Lambayeque, Cajamarca, Amazonas, San Martín, Huancavelica, Ayacucho, Cusco, Madre de Dios, Tacna y el Callao.
Por concluir	1	Junín.
Entre el 11% y 85% de su ejecución	8	Loreto, Ucayali, Huánuco, Pasco, Tumbes, Puno, Apurímac y Arequipa.
En el inicio	4	La Libertad, Ancash, Lima e Ica.



En relación a los Estudios Especializados, que también son documentos sustentatorios de los Planes de Or-

denamiento territorial, estos vienen siendo avanzados en Piura y Cajamarca.



b Las experiencias de ZEE en Piura y San Martín

La experiencia de la Región Piura⁶

Antecedentes

En el año 2006, se conformó el Comité Técnico Regional de la ZEE de Piura y su ZEE fue aprobada el año 2013 por Ordenanza Regional 261-2013/GRP-CR a nivel de mesozonificación.

Se usaron para arribar a este resultado todos los insumos previos como: Los Planes de Gestión Urbana Regional del sector vivienda (1998), los diagnósticos y acciones de la cooperación internacional de planificación territorial en el año 2001.

Un hecho fundamental del proceso de ZEE, fue la firma del Acuerdo Regional Piura⁷ que define los grandes lineamientos de desarrollo de la región hasta el 2021, sobre la base del Plan Bicentenario. En su Visión el Acuerdo señala que al año 2021 Piura será:

“Una **región ordenada**, porque en su territorio, la asignación de usos y localización de actividades, y la construcción de infraestructura básica y de servicios se realiza **con base en instrumentos técnicos y toma de decisiones participativa** buscando siempre elevar la competitividad regional y el **bienestar de sus habitantes**”.

Igualmente se considera que el OT debe ser incluido en la Currícula Educativa Regional. Este acuerdo ha servido de hoja de ruta para impulsar políticas de manera efectiva en la región de las que hace parte el impulso de la ZEE-OT.

6. Más información en: Ruiz Chapilliquen, Ronald. “Zonificación Ecológica Económica de la Región Piura. Estudio de la situación, utilidad y pasos a seguir en el proceso”. Grupo Propuesta Ciudadana. Lima 2014. Enlace de versión virtual: <http://bit.ly/1scB5XQ>. Igualmente se ha recurrido a un documento de pronta publicación denominado *Análisis de impacto de la Zonificación Ecológica Económica en el Perú*. Logros alcanzados en los Gobiernos Regionales. Elaborado por John Beraun en el 2014 para Progubernabilidad y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.

7. Acuerdo Regional Piura. Lineamientos de largo plazo 2007-2021. Ver documento completo en el siguiente enlace: <http://bit.ly/1p90aj5>

Objetivos de este proceso

- ▶ La identificación y caracterización de unidades espaciales y relativamente homogéneas denominadas Unidades Ecológicas y Económicas;
- ▶ La evaluación de unidades ecológicas y económicas para la identificación del uso sostenible del territorio;
- ▶ La aprobación e incorporación de la información de la ZEE en programas y planes sectoriales, regionales y locales; seguimiento y evaluación de políticas y planes de OT en localidades.

En el 2008, se aprueba el primer Proyecto de Inversión Pública a través del SNIP para el desarrollo de capacidades en ordenamiento territorial en Piura con un presupuesto de s/.1 630 197.

Actores del proceso de ZEE en Piura

Diversas instancias asumieron el proceso:

1. **La Gerencia regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial**, con su

Subgerencia Regional de Bienes Regionales y OT, responsable de la formulación del Plan de OT.

2. **La Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente**, con su Dirección Regional de Recursos Naturales y Medio Ambiente a cargo de la formulación de la ZEE.

3. La ejecución de la ZEE estuvo a cargo de un **Equipo Técnico Interdisciplinario** y la supervisión la asumió la **Gerencia Regional de Infraestructura**.



Hechos importantes del proceso

2005	2007	2008	2009	2010	2011	2013
Conformación del Equipo Técnico Promotor.	Aprobación de la Comisión Técnica Regional (CTR) de la ZEE.	Elaboración del perfil y expediente técnico del proyecto.	Plan y Flujograma de Trabajo: designa ETI, trabajo campo (transectos), recojo información, geodata, etc.	Desarrollo de submodelos biofísicos y SE. Inicio de la ZEE.	Culminación condicionamiento cartográfico, consulta y validación del ZEE.	OR N° 261-2013/GRP-CR, que aprueba la ZEE de la Región Piura.

Balance del proceso de ZEE en la Región Piura

Avances y productos

- ▶ Determinación de zonas con potencial para el desarrollo de producción, urbano industrial, zonas críticas de tratamiento especial, áreas naturales protegidas, en particular en zonas de bosques de neblina y páramos, zonas de transformación de minería artesanal, zonas marino costeras.
- ▶ Identificación de: 300 000ha con alto potencial agropecuario (consideradas zonas eriazas), zonas para producir

Limitaciones

- ▶ Limitado desarrollo de capacidades institucionales, debido a la rotación de funcionarios por el carácter del proyecto y los bajos niveles salariales.
- ▶ El acompañamiento del MINAM se ha centrado en la dimensión cartográfica.

energía solar y energía eólica por sus características, zonas de riesgos y eco-turísticas.

- ▶ Conformación a nivel institucional de la Unidad Técnica de Gestión Ambiental ZEE.
- ▶ Contar con una cartografía regional.
- ▶ Implementación de un Sistema de Información Geográfica regional, etc.
- ▶ Información destinada a la formulación estratégica de diversos sectores: Planes de Desarrollo Forestal, Plan de Manejo marino Costero, Definición de Áreas de Beneficio de Minerales, de conservación regional, Planes de Gestión de Recursos Hídricos de ANA, el acondicionamiento urbano, entre otros.
- ▶ Contar con una ordenanza para hacer de la ZEE la base para la toma de decisiones y definición de políticas territoriales.

- ▶ Inexistencia de una norma nacional que limita la posibilidad de concluir el proceso de OT, así como la articulación con otros sectores del Estado.
- ▶ Problemas de asignación presupuestal: fue inoportuna y sobrepasada por los costos.
- ▶ Nula participación de la población y alta presencia de los diversos sectores.

Mecanismos para avanzar en la ZEE

Ante las dificultades para seguir avanzando en la formulación de la ZEE se ha optado por elaborar Lineamientos de política para el ordenamiento Territorial sobre la base de los Lineamientos nacionales elaborados por el MINAM para lo que se ha conformado:

- ▶ La Comisión Intergerencial de Ordenamiento Territorial del Gobierno Regional de Piura contando con el impulso del Centro Estratégico de Planeamiento Regional (CEPLAR).
- ▶ La Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.

Se han empezado además los Estudios Especializados y se prepara para el 2015 la actualización de la ZEE.

La experiencia de la Región San Martín⁵

Antecedentes

Existieron diversos procesos previos para atender los problemas territoriales en la Región. En el 2001, el Ministerio de Transportes, Vivienda y Construcción elaboró una propuesta denominada "Ordenamiento Territorial de la Región San Martín". En el mismo año, el

Instituto Nacional de Desarrollo-INADE elabora el documento "Ordenamiento Territorial dinámico urbano-rural de los recursos en base a la zonificación ecológica económica y social de la Unidad Geo Económica Huallaga". Sin embargo mucha de esta información se perdió en un incendio en el 2001.

Objetivos de este proceso

Entre los objetivos que se planteó el proyecto se tiene:

- ▶ La ocupación ordenada del territorio, con el conocimiento de las potencialidades y limitaciones del territorio para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- ▶ El desarrollo de capacidades en las autoridades.
- ▶ Contar con límites geográficamente bien definidos. Se busca lograr la demarcación territorial, la elaboración de la ZEE y la formulación del POT.
- ▶ Lograr la adecuación en las currículas educativas para la identificación con la problemática ambiental y sus soluciones.

Según los datos del PIP OT San Martín se destinó finalmente 1 730 000 soles para un proyecto de cuatro años que se inició en marzo 2004.

Actores del proceso de ZEE

1. La Subgerencia de Administración Territorial-SGAT que dependía de la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial. Desde donde se ejecutaron dos proyectos, uno vinculado a la ZEE y la demarca-

ción territorial, y otro de formalización de los terrenos del Estado para pasar al Gobierno regional.

Bajo su liderazgo se creó también la CTR y se elaboró un reglamento de la ZEE.

2. La Autoridad Regional Ambiental con competencias en OT. Desde esta instancia se formularon y aprueban las Políticas Sectoriales de Ordenamiento Territorial.

Hechos importantes del proceso

2005	2006	2008	2009	2010	2012
Se declara en emergencia ambiental a la región. Se crea la Comisión Técnica Regional.	Aprobación de la ZEE a nivel regional.	Se realizan acciones de demarcación territorial, categorización de centros poblados, límites departamentales, provinciales y distritales.	Creación del Sistema Institucional de OT. Emisión de Ordenanza que modifica el procedimiento de otorgamiento de certificados de posesión de tierras en la Región. Se elabora un nuevo reglamento interno de la CTR.	Creación de la Autoridad Regional Ambiental, con competencias en OT.	Se aprueba la Política Territorial de la Región, sobre la base de la ZEE. ⁸

El estudio del ZEE del departamento fue realizado a nivel macro y liderado por el Gobierno Regional que buscó una dinámica participativa. Además de los esfuerzos destinados a la demarcación territorial, se logró:

- ▶ Destinar importantes esfuerzos al saneamiento de terrenos del Estado que pasaron al gobierno regional, además de normas de ocupación territorial (normalización de los centros poblados, su categorización y recategorización) y la verificación de

la concordancia de las inversiones del Gobierno regional con los criterios de la ZEE

- ▶ Se realizó también la formalización de terrenos de propiedad estatal.
- ▶ Se dejó de lado el POT al que no se considera necesario y más bien se asumió la actualización de la ZEE, así como la formulación de las políticas sectoriales territoriales.

Balance del proceso de ZEE en la Región San Martín

Avances y productos

- ▶ Se tiene un diseño de Sistema de Información Geográfico Regional.
- ▶ A partir de la ZEE, se han determinado las siguientes zonas: Zonas productivas (agropecuaria, forestal, y otras asociaciones, producción pesquera); zonas de protección y conservación ecológica; zonas de tratamiento especial; zonas de recuperación; zonas de vocación urbano industrial.
- ▶ Se han categorizado y recategorizado alrededor de 60 centros poblados.

Las dificultades y limitaciones

- ▶ Asignación presupuestal lenta y costos inadecuadamente dimensionados generando poca permanencia de técnicos debido a los bajos salarios, la falta de materiales de información, pocos recursos para el POT.

8. Ver ordenanza con la que se aprueba la Política Territorial de la Región San Martín: <http://bit.ly/1xPaphD>

- ▶ La información obtenida se usa para programas y proyectos de impacto regional: Proyecto Educativo regional, Proyecto de Desarrollo Turístico, Plan de Exportaciones, Plan Forestal, certificados de posesión, Programa de biocombustibles que usa suelos degradados, entre otros.
- ▶ La demarcación territorial, la capacitación y el fortalecimiento de los gobiernos locales son aún tareas pendientes. Lo mismo que el Plan de OT.
- ▶ La ARA ha formulado la Política territorial Regional cuyas políticas se desarrollan bajo los ejes: económico, ambiental, social y político-institucional. Todas estas políticas toman en cuenta las orientaciones de la ZEE para el uso y la ocupación del territorio y se articulan intersectorialmente.
- ▶ La política territorial para San Martín propone la creación de núcleos funcionales, orientando la inversión y flujos migratorios de manera racional.
- ▶ En el presupuesto participativo se ha colocado como criterio de selección las consideraciones de la ZEE, lo que se ha replicado a nivel provincial.
- ▶ El Gobierno Regional, ha asumido la institucionalización de la ZEE y de las acciones del proceso relacionados a la mitigación de los efectos del cambio climático, la desnutrición, las áreas de conservación, políticas forestales e inversión privada.
- ▶ Se han orientado esfuerzos por incorporar las políticas territoriales al Plan de Desarrollo Regional Concertado aprobado en diciembre de 2013.
- ▶ Respecto al MINAM se presentan también dificultades relacionadas con la cartografía y la demora en la opinión técnica.
- ▶ Se considera como limitación la inexistencia de una ley nacional de ordenamiento territorial que permita una acción intersectorial en el territorio.
- ▶ Una situación crítica en este proceso, ha sido el hecho que el ARA considere como inoportuna la formulación del POT regional, sobre todo por la exigencia del MINAM de una actualización, lo que resulta oneroso y una gran inversión de tiempo.



A través de la reglamentación de la ZEE (D.R. N°002-2009-GRSM/PGR año 2009) para incorporarla como punto de partida y pilar en la toma de decisiones en la gestión territorial se incluye en el Art. 10° que para la "validez de los actos administrativos" "se 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." Informe elaborado por la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, a través de la Subgerencia de Administración Territorial y por cada Dirección Regional, Proyectos Especiales, en el cumplimiento de sus funciones.

En el Art. 45° sobre las acciones legales se dice: "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."

- ▶ Las experiencias exitosas de ZEE fueron resultado de acuerdos regionales amplios y de largo plazo, tomados con participación de diversos actores de las sociedades regionales, en los que se consideró importante el ordenamiento territorial para las regiones. Ha sido clave también el papel protagónico que asumieron las Comisiones Técnicas Regionales conformadas por autoridades, sectores del Estado y la sociedad civil para el éxito de varias experiencias. Sin embargo, la amplitud de sus miembros en otras experiencias conspiró contra su buen desempeño, reduciéndose a un espacio de técnicos y funcionarios del Estado y por tanto disminuyendo el carácter participativo de los procesos. El papel de la cooperación internacional y de las ONG ha sido importante para el éxito de varias experiencias, tanto en lo referido al apoyo técnico como al financiero.
- ▶ Entre las limitaciones del proceso de ZEE se debe destacar la poca participación de la población, constituyéndose en una dinámica fundamentalmente técnica y gubernamental. A ello se debe sumar que no hubo campañas de difusión del proceso, ya que en muchos casos los recursos fueron insuficientes y porque no se asumió a tiempo su importancia. La alta rotación del personal generó también muchos problemas de continuidad de los procesos y dificultades en el desarrollo de las capacidades, esto debido a los salarios poco competitivos y a que se recurrió a consultores externos en muchos casos, contrastando esto con los esfuerzos de otros gobiernos regionales por mantener a los funcionarios y técnicos, obteniendo buenos resultados.
- ▶ Se tuvieron dificultades debido al marco institucional planteado para el desarrollo de los procesos de ZEE. En primer lugar, que se haya planteado como proyecto de desarrollo de capacidades con plazo determinado, cuando debería ser considerado un proceso permanente. A ello se suma, la poca claridad sobre el ente conductor del proceso de ZEE –OT, que en muchos casos produjo una división del trabajo entre gerencias como la Gerencia Regional de Recursos naturales y Gestión del Medio Ambiente encargada de la ZEE, o la Gerencia regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial para la fase de formulación del POT. Se debe destacar que otras regiones se reestructuraron institucionalmente, encargando a la Autoridad Regional Ambiental (ARA) el proceso, o planteando que esta labor deba desarrollarla el Centro de Planificación Regional (CEPLAR). Se presentaron además, dificultades presupuestales debido a costeos erróneos lo que truncó la finalización de la ZEE en varias de las regiones.
- ▶ Se debe destacar que la inexistencia de un marco normativo claro genera varias de las dificultades señaladas haciendo que los procesos de ZEE-OT, y su aplicación para la gestión del territorio sean inciertas. El actual gobierno ha mostrado una actitud primero errática y luego de obstrucción frente a los procesos de ZEE y OT en el país al considerar que pueden afectar las inversiones en las actividades extractivas principalmente. Hasta ahora no se cuenta con una ley de ordenamiento territorial, y la política acordada en el Acuerdo Nacional, discutida durante un año y aprobada por consenso, se ha puesto en suspenso con la Ley 30230 en la cual se define que la política de OT se decide en el Consejo de Ministros y que la ZEE y el OT no implica una definición de usos, sino son instrumentos referenciales.
- ▶ La ausencia de una Ley de Ordenamiento Territorial genera varios problemas, entre ellos la poca claridad del conjunto del proceso. Con Resolución Ministerial 135-2013 del MINAM se plantean nuevos instrumentos sustentatorios del OT que más allá de ser necesarios evidencian que el proceso aún está en construcción y que después de ya varios años, aún no se cuenta con un instrumento vital como es el Plan de Ordenamiento Territorial. Podemos agregar, que siguen existiendo controversias y tensiones sobre las competencias de los diversos niveles de gobierno, especialmente regionales con el gobierno nacional, sobre los alcances de la rectoría y la aprobación de los diversos instrumentos.
- ▶ Las regiones vienen optando por formular políticas regionales tomando en cuenta la ZEE y los Lineamientos de ordenamiento territorial del MINAM como referencia para la gestión de sus territorios, además del empleo de la acción con el enfoque territorial considerando la situación del territorio, pero también la articulación intersectorial e intergubernamental para promover el desarrollo.
- ▶ El MINAM ha ido impulsando y contribuyendo a mejorar las exigencias técnicas de los procesos y a la implementación de los instrumentos. En este momento sigue impulsando los procesos de ZEE-OT, teniendo 11 regiones con su ZEE aprobada, y se ha planteado para finales de año tener 15 regiones con ZEE aprobada. Por otro lado 2 regiones han emprendido sus Estudios Especializados como son Cajamarca y Piura.
- ▶ Muchas de las regiones vienen no sólo generando los instrumentos sustentatorios del OT, sino formando equipos crecientemente capacitados de profesionales, impulsando reformas institucionales para establecer los procesos como permanentes, así como están utilizando la ZEE para la gestión pública regional y la gestión del territorio. La ZEE es base de Planes de Desarrollo Concertado, planes sectoriales ambientales, turísticos, forestales, pesqueros, mineros, energéticos, sirve para la categorización de centros poblados, creación de núcleos funcionales, normas para el uso del territorio, certificados de posesión, inversión privada y pública, presupuesto participativo, titulación de tierras, planes de acondicionamiento territorial, demarcación territorial.



- ▶ Constitución Política del Perú (1993), que señala que los recursos naturales son patrimonio nacional y que el Estado promueve su uso sostenible.
- ▶ Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, que establece que los gobiernos regionales son competentes para la promoción y el uso sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad.
- ▶ Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, que indica que los gobiernos regionales tienen competencias en materia ambiental y de ordenamiento del territorio, en concordancia con los planes de los gobiernos Locales.
- ▶ Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, que establece las funciones básicas de las municipalidades, especialmente en materia de una adecuada prestación de servicios públicos y un desarrollo armónico.
- ▶ Ley General del Ambiente, Ley N° 28611, que señala que la planificación y el Ordenamiento Territorial permiten orientar la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, considerando criterios tanto técnicos como políticos.
- ▶ Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento de la Biodiversidad Biológica, Ley N° 27811, que establece directrices para tales fines.
- ▶ Ley Marco del Sistema Nacional Ambiental, Ley N° 28245, que plantea que el OT debe basarse en las potencialidades y limitaciones del territorio, mediante el conjunto de instrumentos de gestión ambiental con carácter multisectorial y descentralizado, uno de los cuales es la ZEE.
- ▶ Reglamento de la Ley Orgánica sobre la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, Decreto Supremo N° 068-2001-PCM, que considera que el ordenamiento ambiental tiene por objeto establecer las condiciones de uso y ocupación del territorio de acuerdo con las características económicas, sociales, ambientales y culturales de cada espacio.
- ▶ Decreto Supremo N° 087-2004-PCM, que reglamenta la instrumentalización de la ZEE para el uso sostenible de los territorios y sus recursos naturales a partir de una evaluación de sus limitaciones y posibilidades.
- ▶ Decreto Supremo N° 012-2009-Minam, que orienta el cumplimiento obligatorio de las actividades públicas y privadas en relación con el uso racional del territorio, sobre la base de la ZEE.
- ▶ Resolución Ministerial N° 026-2010-Minam, que aprueba los lineamientos de política para el OT.
- ▶ Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821, que define los alcances de la ZEE en base a áreas prioritarias y considera que la ZEE es un instrumento de apoyo al Ordenamiento Territorial.
- ▶ Resolución Ministerial N° 135-2013-Minam, que amplía los requerimientos de documentación para sustentar los POT.
- ▶ Resolución Directoral del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) N° 008-2012-EF/6301, que establece dos directrices importantes: una señala los contenidos mínimos de los perfiles de proyectos de inversión pública sobre la recuperación de áreas degradadas por residuos sólidos a nivel local; la otra plantea los lineamientos y fases concernientes a los proyectos de inversión pública y los servicios en materia de Ordenamiento Territorial.
- ▶ Ordenanzas regionales sobre los alcances de la ZEE y del OT así como las instancias institucionales responsables de tales instrumentos.

9. Tomado de <http://bit.ly/1vk4ltM>

Organizado por:



Con el apoyo de:

