

# IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS TERRITORIALES EN EL PERÚ

Políticas territoriales, desarrollo y gestión  
del territorio

Álvaro Campana Ocampo

Con el apoyo de:

**Brot**  
für die Welt

Editor:

Grupo Propuesta Ciudadana  
Calle León de la Fuente 110,  
Magdalena del Mar, Lima  
Teléfonos: 613-8313 / 613-8314  
[www.propuestaciudadana.org.pe](http://www.propuestaciudadana.org.pe)

Presidente del Directorio: Federico Tenorio  
Coordinador Ejecutivo: Álvaro Campana

Elaboración de contenidos: Álvaro Campana  
Edición de publicación: Nelly Carrasco  
Diseño y diagramación: SINCO Diseño EIRL

Impreso por:  
SINCO Diseño E.I.R.L.  
Jr. Huaraz 449 Breña. Lima 5  
[sincoeditores@gmail.com](mailto:sincoeditores@gmail.com)

Primera edición, abril 2017  
Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-04745

## Índice

Introducción	5
1. Modelo de desarrollo y enfoque territorial del desarrollo	7
2. Dinámicas territoriales en el Perú de hoy	8
3. Desorden institucional y normativo y desarticulación de políticas territoriales	13
4. La zonificación ecológica y económica y el ordenamiento territorial en el Perú	16
5. La utilidad de la zonificación ecológica y económica en las regiones	20
6. Desafíos para la gestión territorial: funciones, competencias por nivel de gobierno y coordinación intergubernamental	22
Conclusiones	25

## Siglas y abreviaturas utilizadas

DS	Decreto Supremo
ha	Hectárea
LOF	Ley de Organización y Funciones
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OT	Ordenamiento territorial
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
POT	Plan de ordenamiento territorial
PPR	Programa presupuestal por resultados
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
ZEE	Zonificación ecológica y económica

## Introducción

Más de una década después de iniciado el proceso descentralista, varios balances ensayados por especialistas sobre este tema ponen gran atención en que sus principales limitaciones tienen que ver con la falta de voluntad política y la ausencia de una perspectiva económica y territorial en su concepción e implementación. Por otra parte, casi en el mismo periodo emergió una preocupación por los factores ambientales ante el impacto del llamado superciclo de las materias primas en América Latina y el Perú, con lo que el ordenamiento territorial (OT) se puso en la agenda aunque en los hechos no se avanzara de manera significativa en su puesta en práctica.

El centralismo, que genera una configuración territorial poco armónica, que concreta las oportunidades de un desarrollo pleno y garantiza el ejercicio de derechos de acuerdo con la cercanía al centro; las brechas territoriales, entendidas como las desigualdades de diversa índole que limitan el desarrollo pleno de las personas y comunidades en función de su ubicación espacial; los conflictos, la superposición de intereses y disputa por los recursos de los territorios; así como la ausencia de mecanismos de planificación y de atención específica a las necesidades que se generan en un territorio heterogéneo y vulnerable como el peruano, nos obligan a tratar de esclarecer en qué consisten estas políticas territoriales, cuál es su importancia y cuáles son las razones por las que han tenido un avance e impactos limitados.

Este documento aplica el concepto de políticas territoriales y sus objetivos, que son, sobre todo, alcanzar el desarrollo armónico y el ejercicio democrático del poder que de ello se deriva. Asimismo, se las pone en discusión con las implicaciones del modelo de desarrollo adoptado por nuestro país en las últimas décadas. En segundo lugar, se exponen las dinámicas territoriales desplegadas en el país que, en mucho, están determinadas por las tendencias del capital y del mercado, bajo el supuesto de que estos aseguran el desarrollo por sí mismos y por negar la intervención del Estado, a no ser que cumpla un rol subsidiario. Estas políticas están lejos de haber ayudado a conseguir el desarrollo anhelado. Por ello, el tercer aspecto que se aborda se relaciona con el tremendo desorden institucional y normativo, y la desarticulación de las políticas territoriales que resultan de las concepciones planteadas.

Sin embargo, a pesar de las dificultades de la implementación de las políticas y de las propias dinámicas territoriales, diversos esfuerzos parciales han generado una serie de aprendizajes y condiciones que pueden ayudar a avanzar en los propósitos que estas persiguen. En el cuarto acápite damos particular importancia a la zonificación ecológica y económica (ZEE) y a su empleo en las regiones que han avanzado en la planificación del territorio como una forma más adecuada de gestionar el desarrollo. La perspectiva territorial implica importantes retos para el Estado y los distintos actores, particularmente en el ámbito subnacional. Esto último se aborda tanto en la parte relacionada con la utilidad de la ZEE en las regiones como en los desafíos de la gestión territorial.

## 1. Modelo de desarrollo y enfoque territorial del desarrollo

Desde hace varias décadas se ensayan fórmulas de desarrollo que contemplan al territorio como marco fundamental; muestra de ello son las apuestas por el enfoque de cuencas, los polos de desarrollo, el desarrollo económico local y la idea misma de la descentralización. En el actual contexto, el territorio ha cobrado mayor importancia y configura una renovada aproximación al desarrollo que responde a procesos contemporáneos como la globalización y la transformación de los Estados nacionales.<sup>1</sup>

En los últimos años se ha dejado atrás un modelo en el que el Estado planificador era el promotor principal del desarrollo a través de políticas sectoriales que buscaban producir y redistribuir riqueza. Hoy se ha abierto paso un paradigma distinto, donde el papel central para alcanzar el desarrollo —entendido fundamentalmente como crecimiento económico—, lo tienen el mercado y los agentes privados, es decir, las dinámicas del capital. En este esquema, el Estado debe cumplir un papel subsidiario e impulsor de la inversión privada, en la medida que se cree que esta última garantiza el bienestar de la población, asigna mejor los recursos y hace innecesarias formas de planificación o regulación.

Esta concepción del desarrollo enfrenta cuestionamientos: se le objeta que al privilegiar la dimensión económica, deja de lado a las personas. Paralelamente, a partir de la creciente conciencia sobre los problemas ambientales, se plantea que este debe ser sostenible y considerar el ambiente y las posibilidades de las futuras generaciones de acceder a la suficiente dotación de recursos y a una vida sana. En este marco apareció el enfoque del desarrollo humano y, luego, con la constatación de los impactos del desarrollo sobre la naturaleza y el ambiente, la noción de desarrollo sostenible.

Desaparecidas las planificaciones centrales, se retomaron las políticas que consideraron el ámbito espacial como elemento crucial del desarrollo, fortalecidas en el marco de los desafíos de la economía global, la importancia creciente de los espacios locales y la necesidad de encontrar un equilibrio entre las

actividades humanas y el ambiente. Así surgió el enfoque territorial del desarrollo como una alternativa que revalora los territorios como ámbito para la gobernanza democrática y la gestión del desarrollo, en el que cobran especial importancia los espacios subnacionales.<sup>2</sup> Este enfoque valora la reterritorialización del papel y de las responsabilidades del Estado y de los actores del territorio, tanto en la toma de decisiones como en la generación del capital territorial y de las sinergias necesarias para alcanzar el desarrollo.<sup>3</sup>

Sergio Boisier denomina a las intervenciones en América Latina orientadas a alcanzar un desarrollo territorialmente armónico como política territorial y explica que este concepto se refiere a una matriz de políticas que incluye cuatro megapolíticas: el ordenamiento territorial, la descentralización, el fomento al crecimiento económico territorial y el fomento al desarrollo societal en los diversos territorios.<sup>4</sup>

La escala subnacional de los territorios permite, entre otras cosas, las siguientes:

- Una actuación y toma de decisiones en las que pueden involucrarse los diversos actores del territorio para generar una gobernanza territorial de la que forman parte autoridades (de todos los niveles), agentes privados y actores sociales, entre otros.<sup>5</sup>
- Implementar las políticas de manera intersectorial e intergubernamental para responder a las características específicas del territorio, pues favorece la acción integrada y multidimensional para lograr un desarrollo equilibrado en términos económicos, sociales, culturales y ambientales.

1 Estos procesos implican profundos cambios: en el paradigma técnico-productivo que permite la producción flexible y descentralizada, en las relaciones entre tiempo y espacio en la medida que las tecnologías hacen posible una conexión en tiempo real entre espacios distantes, en la división de roles en el marco de la economía global, donde esta escala cobra cada vez mayor importancia y donde lo local, desde su especificidad y su diferenciación, se vuelve un ámbito de acción relevante, que genera procesos de reformulación del Estado nación.

2 En este enfoque, producto de la relevancia que ha cobrado la disciplina de la geografía, el territorio no alude al espacio o al ámbito natural —aunque ambos son fundamentales—, sino a su construcción social, lo que implica un conjunto de dimensiones que constituyen un territorio específico que se vuelve el objeto de las políticas públicas, las cuales consideran de manera articulada e integral los factores sociales, económicos, culturales y naturales.

3 En la “Carta Europea de Ordenación del Territorio”, que marcó un hito en las políticas territoriales, encontramos los siguientes propósitos: el desarrollo equilibrado de las regiones; la mejora de la calidad de vida de la población; la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del ambiente; y la utilización racional del territorio. La Carta plantea que el logro de estos objetivos es una tarea fundamentalmente política que apunta a la integración y coordinación interdisciplinaria, a la coordinación entre diversos sectores y niveles de gobierno, a la distribución solidaria de recursos y a la participación de la ciudadanía. Recuperado de <<http://bit.ly/1nY7i0y>>.

4 Boisier, Sergio: “América Latina en un medio siglo (1950/2000): El desarrollo, ¿dónde estuvo?” *Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social*, año 1, n° 1, julio, agosto, setiembre de 2007. Ver <<http://bit.ly/2971Wpj>>.

5 La gobernanza implica un nuevo modelo de gestión de los asuntos públicos en el que se considera la complejidad que implica la intervención e influencia de actores que, previamente, no formaban parte de la arena política o del Gobierno. La gobernanza territorial es “una práctica/proceso de organización de múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio. El resultado de esta organización es la elaboración de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valoración del capital territorial, necesaria para conseguir la cohesión territorial”. Ver <<http://bit.ly/1E5J2By>>.

- Partir del reconocimiento de las características naturales y sociales del territorio, y considerar tanto el entorno como sus peculiaridades a fin de tomar decisiones más racionales y producir un desarrollo endógeno que tenga en cuenta sus limitaciones y potencialidades, las dinámicas que lo atraviesan, su uso y ocupación sostenible, así como la utilización adecuada de sus recursos naturales.<sup>6</sup> Esto a través del ordenamiento y la planificación del territorio para desarrollarlo y alcanzar su cohesión.<sup>7</sup>
- Construir un interés y una identidad territorial compartidos, así como revalorar las prácticas culturales e identidades específicas que lo componen.
- Contribuir a una organización político-administrativa que debe contener una masa crítica territorial (capital territorial) suficiente para articular dinámicas que permitan el gobierno y el desarrollo adecuado del territorio y lograr mayores equilibrios territoriales entre regiones y localidades.

## 2. Dinámicas territoriales en el Perú de hoy

Pareciera que en el Perú apenas iniciamos esta discusión en un escenario de predominio del mercado como agente principal del desarrollo y un rol subsidiario del Estado, con políticas públicas sectoriales que no tienen como eje el desarrollo territorial y, más bien, generan conflictos o sobrecostos por la superposición y falta de coordinación entre ellas. El crecimiento económico del país está centrado en la exportación primaria de minerales e hidrocarburos, mientras que el Estado muestra

6 Supone analizar la ubicación de la población, de las actividades económicas, de los centros funcionales o ciudades y de la infraestructura para dinamizar la economía y garantizar el acceso de la población a servicios.

7 Estos conceptos aluden a procesos, instrumentos y objetivos relacionados con el territorio, aunque sus definiciones pueden ser aún poco rigurosas. Así, el ordenamiento territorial es un proceso multidisciplinario político, técnico y administrativo, y también una herramienta de planificación y gestión del territorio para racionalizar su uso y ocupación en la perspectiva del desarrollo sostenible.

“La cohesión territorial podría definirse como un principio para las actuaciones públicas encaminadas al logro de objetivos como crear lazos de unión entre los miembros de una comunidad territorial (cohesión social) y favorecer su acceso equitativo a servicios y equipamientos (equidad/justicia espacial), configurar un auténtico proyecto territorial común (identidad) partiendo del respeto a la diversidad y a las particularidades, articular y comunicar las distintas partes del territorio y romper las actuales tendencias hacia la polarización y desigualdad entre territorios [...] aprovechando las fortalezas y rasgos inherentes de cada uno de ellos. Se trata, además, de buscar la cohesión o coherencia interna del territorio, así como la mejor conectividad de dicho territorio con otros territorios vecinos”. Ver <<http://bit.ly/Zr1r0I>>.

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) define al desarrollo territorial como “... un proceso de construcción social del entorno, impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio”. Ver en <<http://bit.ly/2npufkP>>.

una fuerte tendencia a reconcentrar el poder y se cuestiona la descentralización, así como cualquier intento de regulación y planificación estatal.

Sin duda, la reforma descentralista enfrenta diversas dificultades; una de ellas es que en su diseño estuvo ausente el enfoque territorial, pues la atención se concentró en lo político y administrativo, y se dejaron de lado otras dimensiones fundamentales para descentralizar el poder y construir regiones. Por otro lado, después de varios años de ponderar la importancia del OT, el Perú aún no cuenta con una política de Estado ni una ley que establezca políticas y estrategias de planificación y gestión territorial en el ámbito nacional. Finalmente, las intervenciones en el territorio se hacen de manera desordenada, sectorial y, por tanto, desde un marco institucional poco claro, en un contexto en el que no existe una planificación eficaz; los gobiernos descentralizados carecen de los instrumentos y de la autonomía suficiente para gestionarlo y el Gobierno nacional no establece competencias precisas entre sus niveles y sectores.<sup>8</sup>

En esta situación, otras decisiones o situaciones *de facto* determinan el ordenamiento del territorio. Veamos algunas dinámicas y problemáticas de los territorios en el Perú de hoy:

- **Un territorio cada vez más fragmentado.** Tenemos un país dividido en 25 departamentos con sus respectivos gobiernos regionales, 196 provincias, las cuales se dividen en 1846 distritos. El 76,8% de los distritos y el 89% de las provincias no están debidamente delimitados. Tal como lo señala la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, esta situación es resultado de la forma desordenada como se han creado históricamente las circunscripciones político-administrativas, sin responder a criterios territoriales relacionados no solo con la contigüidad, sino también con determinadas condiciones que permitan el gobierno y el desarrollo de los territorios (cuencas, corredores económicos, sistemas de ciudades, geografías o identidad cultural). A ello debemos agregar que no existe una estrategia para avanzar hacia el proceso de regionalización y se ha frustrado la conformación de regiones que debían construirse más allá de los departamentos.
- **Las brechas territoriales persisten en el país sin que haya signos de convergencia territorial.** Se mantiene la alta concentración de la población, las actividades productivas y la presencia del Estado; particularmente en Lima, donde vive un tercio de la población del país, el Estado invierte

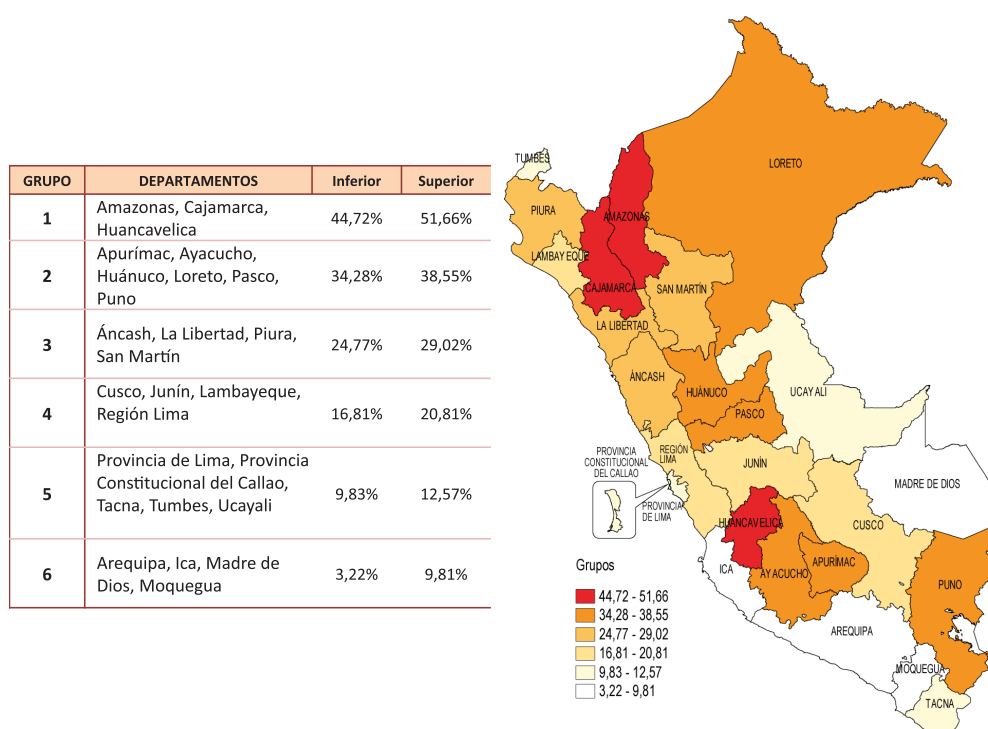
8 Para un balance directo de la descentralización ver: Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales: *Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional*. Lima: ANGR, 2015.



el 67% de sus recursos y se concentra el 52% de las empresas. Estas brechas se reproducen, a su vez, en el interior del país entre regiones, capitales de regiones,

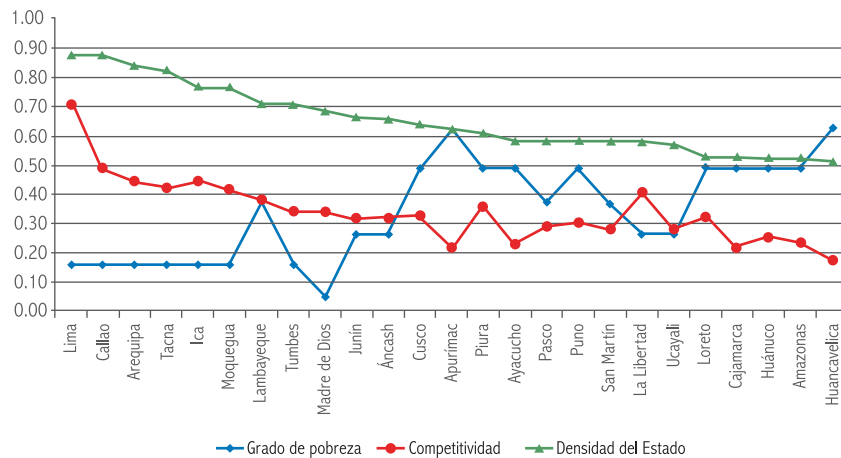
provincias y distritos, así como entre el ámbito urbano y el rural.<sup>9</sup>

**Gráfico 1. Incidencia de la pobreza monetaria por grupos de departamentos. 2015**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática. *Encuesta Nacional de Hoares. 2015.*

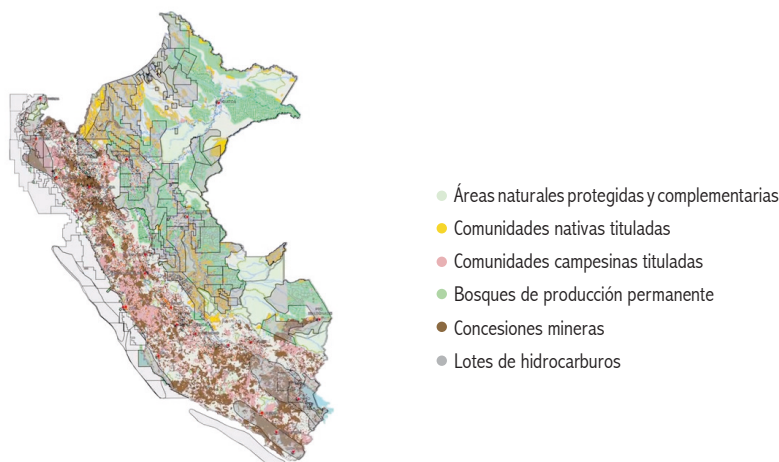
9 Efraín Gonzales de Olarte nos dice al respecto lo siguiente: “El desarrollo económico tiene una expresión territorial, pues las actividades económicas están localizadas en algún lugar, los territorios tienen propietarios, existen distancias que recorrer para que la economía funcione y existen tendencias a la aglomeración en el espacio. Cuando incorporamos estos elementos en el análisis de un país concreto, encontramos que cada uno se organiza sobre la base de la interconexión de aglomeraciones económicas de distinto tamaño (ciudades), que están a distancias variables, con distintos grados de concentración económica y en función a los intereses de los propietarios del espacio. Las causas de la concentración económica son variadas y en general se forjan a través de décadas como resultado del funcionamiento de los mercados y de la acción del Estado. Nada de esto es extraordinario y hace parte del crecimiento económico de casi todos los países, quizás en algunos casos los aspectos geográficos condicionan el uso del territorio y de las aglomeraciones. El problema se da cuando la organización económica en el territorio genera desigualdades económicas y sociales entre sus habitantes que no se corrigen y persisten en el tiempo, y sobre todo cuando tienden a generar divergencias en el crecimiento regional. Es aquí cuando las concentraciones económicas que no redistribuyen constituyen un problema. Este es el caso del Perú. Para entender bien la dinámica de un país con un centro fuerte y regiones que no logran converger es apropiada una aproximación centro-periferia, que explica las razones del crecimiento del centro, las relaciones con su periferia y las causas que llevan a la divergencia. Los elementos centrales de esta teoría están en la localización de las actividades productivas, las distancias y los costos de transporte, la estructura de mercados en el espacio, las economías de escala, las economías de aglomeración, la demanda y la propiedad del espacio. (Ver <<http://bit.ly/1rfQ13B>>).

**Gráfico 2. Grado de pobreza, competitividad y densidad del Estado por departamento, 2009**

**Fuente:** Congreso de la República, Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado: *Evaluación del proceso de descentralización a 10 años de su inicio. Informe anual del periodo legislativo 2012/2013*. Lima; Congreso de la República, 2013.

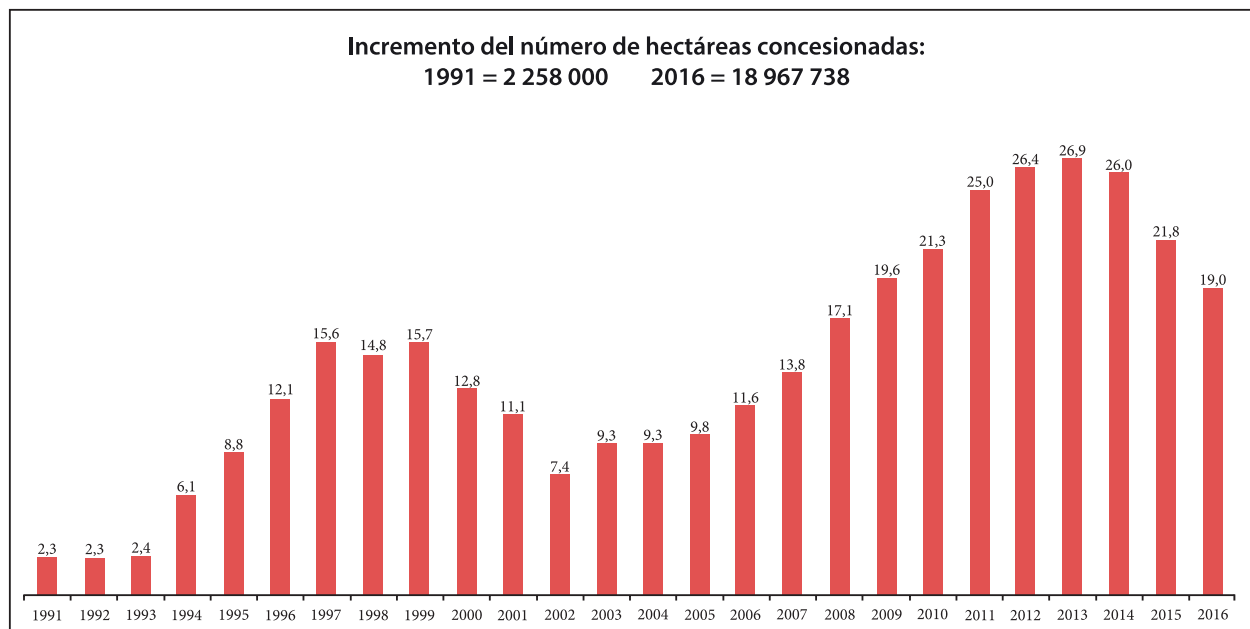
- La creciente conflictividad social debido a **la superposición de usos del territorio y la presión descontrolada y sin planificación de las actividades extractivas**. El otorgamiento de diversos derechos y la implementación de acciones y políticas sectoriales desarticuladas generan conflictos sociales. Esto en un contexto de expansión explosiva y desordenada de las concesiones para el desarrollo de actividades extractivas, que no toman en cuenta las características territoriales y que se otorgan porque el

subsuelo le pertenece al Estado peruano. (Ver gráficos 3 y 4). Así, en un determinado espacio vemos que existen áreas naturales protegidas, poblados, zonas agrícolas e industriales y concesiones mineras, gasíferas, petroleras o forestales, las cuales se superponen y entran en conflicto por el uso de recursos naturales como el agua, por la redistribución de la renta que generan o por los impactos que ocasionan a otras actividades y economías. (Ver gráfico 5).

**Gráfico 3. Mapa de uso del territorio, 2013**

**Fuente:** La Mula: El Perú frente a la COP 20: Desafío para incidir en la reducción de emisiones y colocar lo ambiental y social a la par del predominio de la economía.

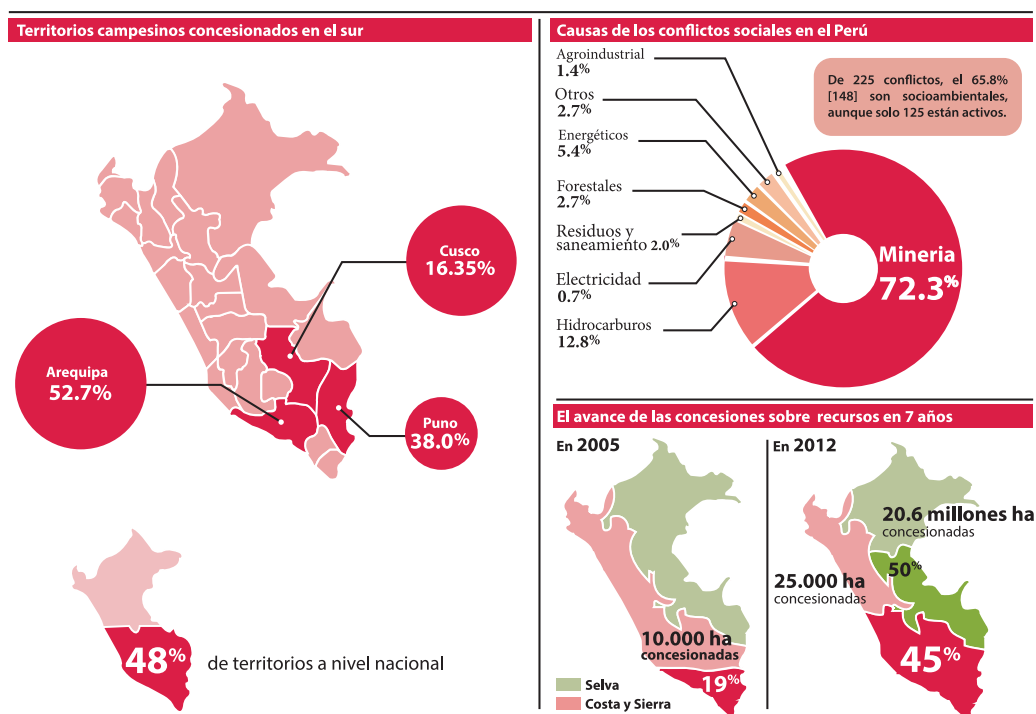
**Gráfico 4. Evolución de las concesiones mineras, 1991-2016, en millones de hectáreas**



Fuente: Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (Ingemmet), mayo de 2016.

Elaboración: CooperAcción.

**Gráfico 5. Falta de ordenamiento territorial como causa de conflictos y de distorsiones en la propiedad, 2012**



Fuente: La República, en <<http://bit.ly/2gFcQVK>>

- La inexistencia de planes y estrategias de desarrollo integral del territorio, que limitan la presencia activa del Estado, así como la prioridad dada al modelo económico primario-exportador, articulado a la economía global, dejan de lado las apuestas por la diversificación productiva y el fortalecimiento de las economías locales y regionales, así como de la agricultura, para poner como único motor del desarrollo a las actividades extractivas, inmobiliarias o agroexportadoras. Este esquema genera una serie de fenómenos sobre los territorios que no se toman en cuenta, como **la construcción de un orden y de dinámicas territoriales establecidas por grupos de poder económico, tanto de carácter transnacional como nacional, con apoyo del Estado<sup>10</sup> y de manera poco transparente y de facto.<sup>11</sup>**
- En esta perspectiva, nuestro territorio ha vivido cambios enormes y **redefiniciones forzadas por el capital y las inversiones.** Algunas de estas se relacionan con el impacto de actividades extractivas poco reguladas, que

implican políticas desordenadas de concesión minera y de hidrocarburos, superposición de usos del territorio y conflictividad social en la medida que se desconocen los sistemas de producción y las formas de gobernanza local. Otras, se vinculan a los cambios en la tierra para uso agrícola y la agroexportación, en el marco de los cuales existen varios procesos, entre ellos el gran crecimiento de la frontera agrícola, el incremento del área agrícola, la reconcentración de tierras en la zona costera y amazónica por la agroexportación y el incremento del minifundio, en particular en la zona andina (Ver cuadro 1). Finalmente, están los impactos en el crecimiento desordenado de las ciudades y las persistentes condiciones de ruralidad en la mayor parte del país, que resultan de la inversión en integración vial articulada a proyectos como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).<sup>12</sup>

**Cuadro 1: Unidades agrarias 1960, 1994 y 2012**

Unidad/ha	1960	%/Total	1994	%/Total	Variación 1994/1960	2012	%/Total	Variación 2012/1960	Variación 2012/1994
Menos de 5 ha	802 026	30.9	1 541 125	32.56	0.9	1 806 440	22.84	1.3	0.2
5-19.9 ha	483 994	18.64	1 766 974	37.34	2.7	1 748 599	22.11	2.6	0
20-99.9 ha	279 615	10.77	971 218	20.52	2.5	1 230 070	15.55	3.4	0.3
100-499.9 ha	257 123	9.90	245 402	5.19	0	557 999	7.05	1.2	1.3
500-999.9 ha	109 907	4.23	44 437	0.94	-0.6	238 085	3.01	1.2	4.4
1000-2499 ha	132 264	5.09	45 261	0.96	-0.7	412 250	5.21	2.1	8.1
2500 a más ha	530 993	20.45	117 695	2.49	-0.8	1 916 020	24.22	2.6	15.3
<b>TOTAL</b>	<b>2 595 922</b>	<b>100</b>	<b>4 732 472</b>	<b>100</b>	<b>0.8</b>	<b>7 909 463</b>	<b>100</b>	<b>2.0</b>	<b>0.7</b>

Fuente: INEI-CENAGRO.

- **El despliegue de formas de control, uso y ocupación de los territorios por grupos ilegales y criminales que trascienden las dinámicas nacionales.** En la actualidad se pueden identificar territorios establecidos por los procesos extractivos, cuyos recursos se destinan a actividades que demandan las economías externas. La presión sobre los recursos de los territorios y la existencia de megaproyectos desarticulados de otras políticas, en contextos de pobreza,

generan una mayor presión sobre las economías locales, que se desaniman de producir, se dedican a ofrecer servicios de manera informal y se ven presionadas a incursionar en economías ilícitas como la minería ilegal, el tráfico de drogas o la tala prohibida, las cuales mueven millonarios recursos y controlan importantes porciones del territorio del país.

10 Ver Monge, Carlos. "Industrias extractivas y gobernanza democrática de los territorios". *Quehacer n° 190, abril-junio* de 2013, Lima: Desco, <<http://bit.ly/2nptcRT>>.

11 Ver entrevista a Anthony Bebbington sobre su reciente libro *Geografías en conflicto*. Lima: Oxfam, 2014. <<http://bit.ly/1xkX6oB>>.

12 Ver Ballón, Eduardo, Álvaro Campana y Marisa Glave: "Ordenamiento territorial: entre el entrapamiento normativo y la reterritorialización del capital". *Perú Hoy, Hacia otro desarrollo*. Lima: Desco, 2015 <<http://bit.ly/29jcYqS>>.

### 3. Desorden institucional y normativo y desarticulación de políticas territoriales

En el Perú se impulsan políticas territoriales de manera débil y desarticulada; persiste una dinámica sectorial y vertical por encima de una horizontal y territorial. Un ejemplo de ello es **la descentralización, cuyo diseño ha carecido del enfoque territorial**. La atención se puso, sobre todo, en la dimensión político-administrativa y no se dotó a los gobiernos descentralizados de herramientas de gestión que les permitieran desarrollar los territorios ni se creó la masa crítica necesaria para hacer contrapeso desde regiones más amplias que los departamentos. Los gobiernos descentralizados, particularmente los intermedios, cuentan con muy pocos instrumentos para territorializar las políticas sectoriales del Gobierno nacional debido al bloqueo que este ejerce sobre el proceso de descentralización. Esto ha ido de la mano de limitaciones al ejercicio del ordenamiento territorial, de poca claridad de las competencias entre los distintos niveles de gobierno y de la persistente lógica sectorial y centralista con la que actúan el Gobierno nacional y sus diversos sectores.

Subsiste la **intervención sectorial del Estado, sin articulación entre sectores y niveles de gobierno, ni vinculación con las características y necesidades del territorio**, aun cuando, en los últimos años, diversos sectores se propusieron territorializar sus intervenciones, como son los casos de los ministerios de Educación, Desarrollo e Inclusión Social y Salud, que han impulsado programas en los que articulan sus esfuerzos o tratan de responder de manera específica al entorno en el que los implementan. Sin embargo, son procesos restringidos ante la ausencia de estrategias de largo y mediano plazo producto de una planificación eficaz; parecen perderse en iniciativas muy acotadas y caracterizadas por un enfoque focalizado de la intervención social del Estado. A su vez, las experiencias de coordinación y articulación intergubernamental son también bastante limitadas. Aunque se han dado algunos pasos importantes en el sector educación, las tensiones y confusiones, así como la duplicación de esfuerzos entre los diversos niveles de gobierno, son permanentes.







**No existen políticas, normas e instrumentos para articular una política territorial coherente que podría ayudar a ordenar y concertar los usos y la ocupación del territorio, lograr una utilización más racional de los recursos naturales** y elaborar estrategias para su desarrollo. Esto se evidencia en el desorden institucional que produce la gestión desorganizada del territorio y el uso ineficiente de los recursos para atender las necesidades básicas de planificación, ordenamiento y gestión del territorio. Se cuenta con diversos instrumentos de planificación y gestión territorial, así como con diferentes intervenciones que inciden en el territorio, en escalas variadas y bajo la rectoría de distintos sectores (energía y minas, vivienda y construcción, transportes y comunicaciones, agricultura, etcétera). Existen herramientas de ordenamiento sectorial que no dialogan entre sí, o intervenciones de los sectores en el territorio que se realizan sin coherencia o que duplican esfuerzos y generan mayor gasto de los recursos públicos, a lo que podemos agregar la desarticulación y ausencia de coordinación entre los diversos niveles de gobierno y de precisión de sus competencias y funciones.

En estos procesos se requieren diagnósticos territoriales idénticos o muy similares en cuanto a sus propósitos, a los que se necesitan para el ordenamiento territorial.

Se debe resaltar el caso de la demarcación territorial, cuyo objetivo es la organización del territorio y se expresa en la delimitación político-administrativa de los departamentos, provincias y distritos, bajo la rectoría de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en particular a cargo de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial. Para hacerla, se recurre a los estudios de diagnóstico y zonificación (EDZ), cuya definición es la siguiente:

*Son estudios territoriales de evaluación y análisis de las interacciones físicas, culturales y económicas, las cuales transforman, estructuran y finalmente organizan la dimensión espacial y/o geográfica de las circunscripciones político-administrativas. Estos estudios forman parte de los instrumentos técnicos normativos.<sup>13</sup>*

**Cuadro 2. Competencias sectoriales con incidencia en el territorio nacional**

Sector	Competencia	Norma que la sustenta
 PERÚ Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Competencia exclusiva en vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento.</li> <li>Articula el espacio nacional, mediante el ordenamiento territorial, que configure un Sistema Urbano Nacional.</li> </ul>	Ley de Organización y Funciones, artículo 4, literales a y c. ROF, artículo 7
 PERÚ Ministerio de Transportes y Comunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>Competencia exclusiva en aeronáutica civil, infraestructura de transportes de alcance nacional e internacional, infraestructura y servicios de comunicaciones.</li> </ul>	Ley 29370, LOF, artículo 4, literales a, b, c, d.
 PERÚ Ministerio de Agricultura y Riego	<ul style="list-style-type: none"> <li>Competencia exclusiva en regulación de tierras de uso agrícola y de pastoreo, tierras forestales y tierras eriazas con aptitud agraria, flora y fauna; recursos hídricos; infraestructura agraria; riego y utilización de agua para uso agrario.</li> </ul>	Decreto Legislativo 997, LOF, artículo 4.
 PERÚ Ministerio de Energía y Minas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es competente para otorgar concesiones mineras.</li> <li>Promueve políticas de fomento y tecnificación de electricidad, hidrocarburos y minería.</li> <li>Es la autoridad ambiental competente para actividades minero-energéticas.</li> </ul>	Decreto Legislativo 25962. Ley Orgánica de Energía y Minas, artículo 6, literal h. ROF, artículo 4, literales d, g, h, j, k, l, m, n.
 PERÚ Ministerio del Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>A cargo del Plan Nacional de Acción Ambiental.</li> <li>Establece la política, criterios, herramientas y procedimientos para el ordenamiento territorial.</li> <li>Formula y propone políticas y estrategias nacionales de gestión de los recursos naturales y diversidad biológica.</li> </ul>	Decreto Legislativo 1013 Ley de Creación Organización y funciones, artículo 4 numeral 4.1.
 PERÚ Ministerio de Cultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tiene competencia sobre el patrimonio cultural de la nación.</li> <li>Fomenta y apoya el desarrollo integral de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos. Coordina el saneamiento físico legal de sus territorios.</li> </ul>	Ley 29565, Ley de Creación, artículo 4, literales a y d; artículo 6, literales k y l.

**Fuente:** Rimarachín, Jorge. "Predictamen del proyecto de Ley de Ordenamiento y Gestión Territorial". Presentación de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Lima, 2015.

Finalmente, el propio Ministerio del Ambiente (MINAM) —ente rector del ordenamiento territorial—, reconoce varios procesos e instrumentos de gestión territorial que carecen de un marco normativo que los articule y los haga dialogar. (Ver cuadro 3).

La propia Ley 30230 señala en su exposición de motivos la supuesta confusión entre el OT y el ordenamiento territorial

ambiental, para finalmente trasladar las decisiones sobre este tema al Consejo de Ministros.

Además, existen otros instrumentos de gestión que inciden en el territorio y que deben considerarse en la gestión territorial, como los que se señalan en el cuadro 4.

**Cuadro 3. Instrumentos de gestión territorial según el MINAM**

Denominación	Rectoría	Norma sustentatoria	Aplicación
Zonificación ecológica y económica	MINAM OT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DS 087-2004-PCM</li> <li>• Directiva 010-2006-CONAM/CD</li> <li>• RM 135-2013-MINAM</li> </ul>	Regional Provincial Distrital
Estudios especializados		<ul style="list-style-type: none"> <li>• RM 135-2013-MINAM</li> </ul>	Regional Provincial Distrital
Diagnóstico integrado del territorio			Regional Provincial Distrital
Plan de ordenamiento territorial			Regional Provincial
Plan de acondicionamiento territorial	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento Desarrollo urbano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DS 004-2011-VIVIENDA</li> </ul>	Provincial
Plan de desarrollo urbano			Provincial Distrital
Plan urbano distrital			Distrital
Esquema de ordenamiento urbano			Distrital
Estudio de diagnóstico y zonificación	PCM Demarcación territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DS 019-2003-PCM</li> </ul>	Regional Provincial
Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos Registro de propiedades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 28294</li> </ul>	General

Fuente: MINAM.

**Cuadro 4. Otros instrumentos de gestión territorial**

Denominación	Aplicación	Rectoría	Norma sustentatoria
Plan de Desarrollo Rural y Plan Estratégico Sectorial Multianual 2012-2016	General	Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RM 0161-2012-AG</li> </ul>
Plan Nacional de los Recursos Hídricos	General	MINAGRI Autoridad Nacional del Agua (ANA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DS 013-2015-MINAGRI</li> </ul>
Planes de gestión de recursos hídricos de cuencas	Regional Provincial Distrital	MINAGRI-ANA	

Elaboración: Propia.

Si bien es cierto que se han planteado **políticas de mitigación del cambio climático y de prevención del riesgo de desastres**, estas distan de ser integrales y efectivas si no se articulan a otros instrumentos, se abordan desde una perspectiva territorial, que les permita un marco de actuación acorde con las características territoriales, y se consideran junto a otras políticas, como la seguridad alimentaria y la protección de los ecosistemas y servicios ambientales.

Finalmente, **no existen consideraciones interculturales en el gobierno y en la gestión de los territorios**. No se reconocen los derechos territoriales y culturales de los pueblos indígenas de la Amazonía, ni de las comunidades andinas y tampoco se las incluye en las políticas del Estado. La implementación de la Ley de Consulta Previa tiene avances modestos. Se pone en riesgo la propiedad de los territorios y tierras de las comunidades andinas y amazónicas, las cuales de por sí tienen limitaciones para formalizar la propiedad y hoy se ven amenazadas por normas como la Ley 30230, que busca agilizar las inversiones, acelerando los procesos de formalización de tierras sin títulos, muchas de las cuales son parte de las comunidades y pueblos indígenas. A esto se agrega que su participación en las intervenciones del Estado que afectan sus territorios, ha sido muy limitada o se ha dejado de lado.

## 4. La zonificación ecológica y económica y el ordenamiento territorial en el Perú

En esta sección nos enfocaremos en el proceso de ordenamiento del territorio y sus usos para lograr una adecuada gestión del mismo e impulsar el desarrollo territorial. Lo haremos basándonos, fundamentalmente, en las experiencias de zonificación ecológica y económica que se implementan en el país desde hace varios años y que han seguido un camino errático, tanto en lo institucional como en lo normativo.

La ZEE se origina en el proceso de zonificación agroecológica (ZAE), que fue parte de un proyecto de la ONU en 1976 y se aplicó en diversos países con el propósito de calcular las potencialidades de producción de alimentos estratégicos en varios lugares del mundo. En 1994, en la reunión de países del Tratado de Cooperación Amazónica se planteó la ZEE como un instrumento de ordenación territorial; en 1998, el Instituto de

Investigación de la Amazonía Peruana (IIAP) elaboró un manual de ZEE e impulsó, junto con organismos de la cooperación, otros procesos de ZEE en la Amazonía.

Desde el año 1997, en el Perú se consideraron los procesos de ZEE como apoyo al ordenamiento territorial con el objetivo de contribuir a evitar conflictos por la superposición o el uso inapropiado de los territorios. Esto se plasmó en la Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, bajo la rectoría de la PCM.<sup>14</sup> En el año 2004 se promulgó el Reglamento de la Zonificación Ecológica y Económica, instrumento dinámico y flexible cuyo propósito es caracterizar el territorio y determinar sus posibles usos de acuerdo con sus potencialidades y limitaciones. Este instrumento-proceso, de carácter técnico y orientador, debía sustentar el OT. Según la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales de 2002, estos y los gobiernos provinciales son responsables de aprobar su ZEE y ordenar el territorio de su circunscripción, no obstante lo cual, el MINAM debía aprobar la ZEE de las regiones.

En el año 2013, mediante la Resolución Ministerial 135-2013-MINAM, se aprobó la Guía metodológica para la elaboración de los instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento territorial. En ella se plantearon nuevos requerimientos para la formulación de los planes de ordenamiento territorial, como los siete estudios especializados que complementan la ZEE, la cual se consideró estática y carente de información sobre las dinámicas institucionales, socioeconómicas o marino-costeras. En la resolución se establece que los resultados de la ZEE y de los estudios especializados deben brindar un diagnóstico integrado del territorio para avanzar luego hacia los planes de ordenamiento territorial.

Los siete estudios considerados por el MINAM son los siguientes: i) Estudio de dinámica económica regional; ii) Estudio de normativa y políticas con incidencia territorial; iii) Estudio de evaluación del riesgo de desastres y vulnerabilidad al cambio climático; iv) Estudio de servicios ecosistémicos; v) Estudio de análisis de los cambios de la cobertura y uso de la tierra; vi) Estudio de análisis de capacidad institucional y vii) Estudio de ecosistemas y hábitat marino costero.

Así, en el año 2015, el MINAM contaba con cuatro instrumentos de gestión:

- Zonificación ecológica y económica
- Estudios especializados

<sup>14</sup> En el Reglamento de la ZEE de 2004, la rectoría se trasladó de la PCM al Consejo Nacional del Ambiente y, posteriormente, al Ministerio del Ambiente.



- Diagnóstico integrado del territorio
- Plan de ordenamiento territorial

Adicionalmente, desde julio de 2014, la PCM, a través del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), cuenta con el Sistema de Gestión de Riesgos y Desastres (SIGRID), que es una plataforma de consulta en línea que permite a los gobiernos regionales, a las entidades privadas y a la población en general, acceder a información

geoespacial. De manera progresiva, la PCM, en coordinación con los gobiernos regionales, ha instalado este instrumento de apoyo en cada uno de ellos.

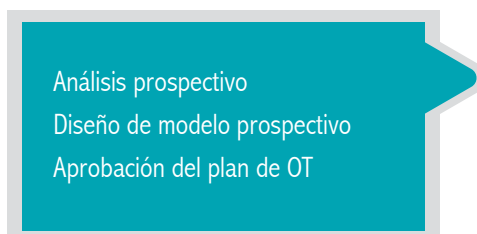
El diseño del MINAM para la implementación del proceso considera tres momentos: (i) elaboración de instrumentos técnicos sustentatorios para el plan de OT; (ii) diseño de los instrumentos de gestión y elaboración de la propuesta de OT; (iii) implementación del plan de ordenamiento territorial (POT).

### Gráfico 6. Fases del ordenamiento territorial dispuestas por el MINAM

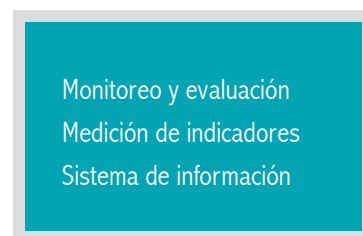
FASE 1\*: Instrumentos técnicos sustentatorios para el plan OT



FASE 2: Instrumentos de gestión y propuesta de OT



FASE 3: Implementación del plan de OT



\*En el Perú, todas las regiones y localidades se encuentran en la FASE 1  
Fuente: MINAM.

La complejidad de la ruta definida generó la inconformidad de diversos gobiernos regionales, sobre todo de los que habían terminado sus largos procesos de diagnóstico de ZEE y contaban con Comités Técnicos Regionales, con la experiencia de haber transitado por un laborioso camino para culminar el estudio de ZEE. Todo un desafío si se considera, además, que las capacidades en los temas eran insuficientes y que gran parte del aprendizaje se adquirió durante la implementación.

#### 4.1. El ordenamiento territorial en los gobiernos locales y regionales

Entre los objetivos de los gobiernos descentralizados en el campo ambiental, la Ley de Bases de la Descentralización incluye el ordenamiento territorial y del entorno ambiental, con el enfoque de la sostenibilidad del desarrollo. De acuerdo con la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, la 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. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales define como funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial el formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los gobiernos locales.

La Ley Orgánica de Municipalidades dispone entre las competencias y funciones de estas instancias el 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 del desarrollo local de carácter distrital.

## 4.2. Política de ordenamiento y gestión territorial y ley de ordenamiento territorial

El Gobierno del presidente Ollanta Humala anunció reiteradamente la necesidad de contar con una Ley de Ordenamiento Territorial. Luego anunció que se requería de mayor discusión al respecto y propuso que el tema se debatiera en el seno del Acuerdo Nacional, espacio conformado por diversos partidos, organizaciones de la sociedad civil, empresariales y del Estado. En septiembre de 2013 se aprobó la Política de Estado 34, denominada Política de Ordenamiento y Gestión Territorial, la cual establece en su parte inicial lo siguiente

*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.*

La Política 34 aprobada por el Acuerdo Nacional va más allá de la política de ordenamiento territorial; nos habla de la gestión del territorio. Entendemos que el OT forma parte de la gestión territorial junto a un conjunto de políticas, instrumentos y procesos que inciden en los territorios. Nos referimos, pues, a las políticas de demarcación territorial, de desarrollo urbano, desarrollo rural, catastro predial, concesiones, planes de desarrollo, etcétera. Se trata de armonizar sus lineamientos, la normativa que las sustenta y su aplicabilidad en los territorios de acuerdo con cada nivel de gobierno. Se busca la articulación tanto de manera intersectorial como intergubernamental, pues las políticas territoriales se aplican en función del ámbito nacional, regional o local al que corresponden. Esta articulación es viable en el marco de un enfoque de desarrollo territorial.

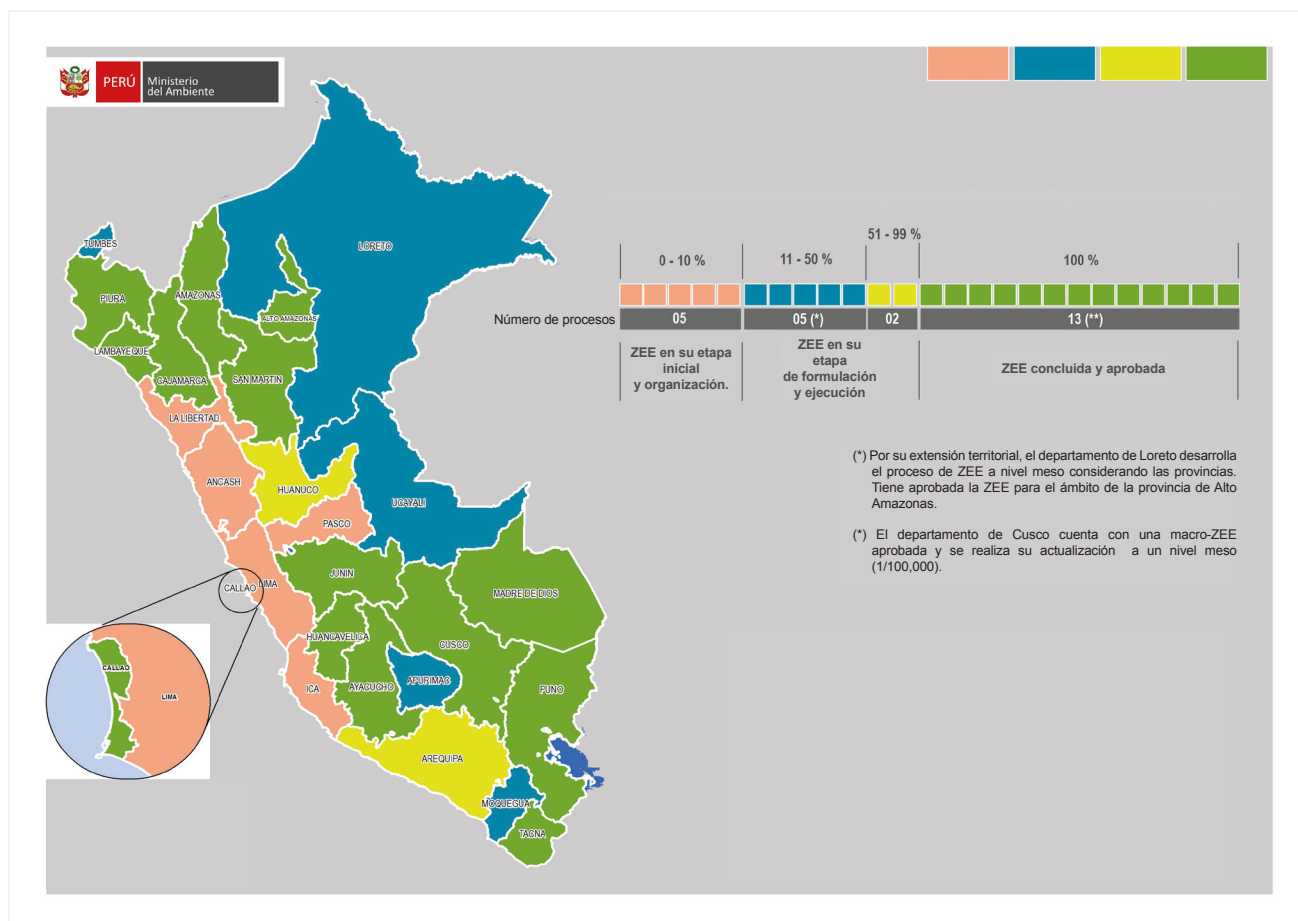
Mientras tanto, la Ley de Ordenamiento Territorial espera su discusión en el Parlamento. Diversos sectores de la sociedad civil, al igual que funcionarios de los gobiernos regionales comprometidos con el proceso, consideran que urge un marco que permita ordenar la normativa que interviene en el ordenamiento territorial para hacerlo más claro y ordenado.

Con las medidas dictadas por el Gobierno en el año 2014 para reactivar la economía, la aprobación de las políticas de ordenamiento territorial ha pasado a ser competencia del Consejo de Ministros, por lo que la Política de Estado 34, si bien referencial, quedaría de lado. En dichas normas, el ordenamiento territorial tiene un carácter orientador para definir los usos y la ocupación del territorio, lo que para muchos sectores lo convertiría en un instrumento poco eficaz.

Durante varios años, el impulso del MINAM al ordenamiento territorial giró en torno a la implementación de los procesos de ZEE. Con la decisión de incorporar los estudios especializados, insertaron un paso previo. Como hemos dicho, son siete estudios, cada uno con cierto grado de complejidad, lo cual hace pensar que se trató de una forma de retrasar la formulación de los POT, más aún cuando especialistas observan que los resultados que buscan varios de los estudios propuestos forman parte de los que brinda la ZEE y, en otros casos, se incluyen en la elaboración de los POT. Esto genera una innecesaria confrontación del Gobierno nacional, a través del MINAM, con los gobiernos regionales que ya culminaron la larga fase de la ZEE.

En diciembre de 2015, de los veinticinco gobiernos regionales que tenían en curso estudios de ZEE, trece contaban con la aprobación del MINAM, siete los tenían bastante avanzados y cinco presentaban un serio retraso, tal como se muestra en el gráfico 7 y el cuadro 5.

**Gráfico 7. Estado de la zonificación ecológica y económica en las regiones, diciembre de 2015**



Fuente: MINAM.

**Cuadro 5. Avance de los estudios de ZEE y de los estudios especializados por región, julio de 2015**

Región	Estudios ZEE	Estudios especializados
Amazonas	Aprobado	
Ayacucho	Aprobado	
Cajamarca	Aprobado	Iniciados
Callao	Aprobado	
Cusco	Aprobado	
Huancavelica	Aprobado	
Junín	Aprobado	
Lambayeque	Aprobado	Iniciados
Madre de Dios	Aprobado	Iniciados
San Martín	Aprobado	
Piura	Aprobado	Iniciados
Tacna	Aprobado	
Puno	Aprobado	
Huánuco	En proceso (51-99%)	
Arequipa	En proceso (51-99%)	



→

Región	Estudios ZEE	Estudios especializados
Tumbes	En proceso (51-99%)	
Loreto	En proceso (11-50%)	
Ucayali	En proceso (11-50%)	
Apurímac	En proceso (11-50%)	
Moquegua	En proceso (11-50%)	
Pasco	Iniciados	
Ica	Iniciados	
Lima	Iniciados	
Áncash	Iniciados	
La Libertad	Iniciados	

Fuente: MINAM.

Luego de concluidos los estudios de ZEE, cuatro gobiernos regionales (Piura, Cajamarca, Lambayeque y Madre de Dios) iniciaron los estudios especializados. Cajamarca terminó seis de los siete y los envió al MINAM para su opinión y aprobación. Sin embargo hasta el 2016 el ministerio contaba solo con guías metodológicas para dos de los siete estudios especializados. Esto generó nuevamente un vacío, pues los gobiernos regionales iniciaron los estudios con las indicaciones del MINAM vigentes en su momento. Queda esperar que el sector los revise e indique los pasos siguientes para continuar con los procesos de ordenamiento territorial.

Observamos que el ente rector estableció un determinado marco legal para estos procesos y, en el camino, agregó nuevas reglas que generan retrasos, sobrecostos y tensiones innecesarias al no haber respuestas prontas a los pasos dados por los pocos gobiernos regionales que iniciaron los estudios especializados. Ellos quieren avanzar y no existe un espacio de diálogo intergubernamental para procesar las dificultades y asumir los roles y responsabilidades que tiene cada nivel de gobierno.

#### 4.3. Financiamiento de los procesos de ZEE y OT

El impulso de los procesos de ZEE ha contado con financiamiento a través de dos programas presupuestales:

- Gestión sostenible de los recursos naturales y diversidad biológica: PPR 035.
- Reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres: PPR 068.

Hasta fines de 2013, los gobiernos regionales y locales formularon 194 proyectos de inversión pública (PIP) por un monto superior a los 280 millones de soles. No se dispone de cifras sobre el monto ejecutado por el MINAM en el cumplimiento de su función como ente rector.

Una vez que entró en vigencia la Resolución Ministerial 135-2013-MINAM, en octubre de 2013 se emitió la Resolución Directoral 007-2013-EF /63.01 que define las condiciones que deben cumplir los proyectos de inversión pública en materia de ordenamiento territorial a fin de crear o mejorar la capacidad del nivel de gobierno para proveer los servicios de información o regulación para el ordenamiento territorial.

Los estudios especializados podrán impulsarse a través de la formulación y aprobación de proyectos de inversión pública. Con este fin, el MINAM aprobó el documento denominado Lineamientos para la formulación de proyectos de inversión en materia de ordenamiento territorial.

## 5. La utilidad de la zonificación ecológica y económica en las regiones

La ZEE es el instrumento que permite efectuar el diagnóstico del territorio en el proceso de formulación del OT. Las conclusiones que aportan los estudios son valiosas para los momentos que siguen en el POT. El que el MINAM haya trazado una ruta más compleja para llegar a la formulación de los planes de ordenamiento territorial no basta para negar, como pretenden algunos, que la ZEE es un instrumento de gestión útil para los gobiernos regionales y locales.

A continuación resumimos un conjunto de aportes de los estudios de ZEE tanto para la formulación de políticas como para el diseño de los instrumentos de gestión, los mismos que pueden ser utilizados por cada gobierno regional.

- Proveen de una visión territorial a las políticas regionales o locales, así como a los instrumentos de planificación.
- Permiten el desarrollo de políticas regionales y locales, como la Estrategia Regional de Biodiversidad, el Sistema

- Regional de Conservación, planes de competitividad, planes de gestión de riesgos, planes viales, planes de gestión de recursos hídricos, así como la promoción de la inversión privada, entre otros.
  - Aportan información oficial y sistematizada para la actualización de los planes de desarrollo concertados, los planes de desarrollo rural, los de desarrollo urbano y los planes de acondicionamiento territorial.
  - Permiten a las unidades formuladoras y de programación de inversiones identificar territorialmente prioridades.
  - Proveen información validada para una mejor gestión sectorial, en particular para agricultura, salud y educación.
  - Constituyen un insumo para otros estudios especializados, no solo locales.
  - Permiten a la población reconocer su ubicación y organización espacial, así como los demás componentes de su territorio.
- Diversos estudios efectuados sobre los procesos de ZEE nos indican de modo más concreto su utilidad. Por ejemplo, en

**Cuadro 6. Correlación entre proyectos de impacto de la región Huancavelica y submodelos de la ZEE**

Eje	Proyecto y programas	Estudios temáticos	Submodelos
		Físico, biológico y socioeconómico	Recursos renovables, recursos mineros metálicos, recursos mineros no metálicos, valor bioecológico, conflictos de uso urbano-industrial, valor histórico-cultural, potencial socioeconómico, susceptibilidad física
Social	Instalación del sistema de emprendimiento para mujeres de organizaciones sociales de base en la Región.		Potencial socioeconómico: la zonificación del potencial económico permitirá diseñar de mejor manera el proyecto de emprendimiento.
	Mejoramiento de los servicios de atención a la mujer afectada por situaciones de violencia en la provincia de Huancavelica.	Socioeconómico: se podría emplear el estudio de distribución espacial de factores socioeconómicos para encontrar una correlación con las mujeres afectadas por violencia.	
Ambiental	Recuperación de los servicios ambientales de los recursos naturales para el desarrollo sostenible de la microcuenca del río Ichu.	Físico: identificación rápida de los recursos naturales por emplearse en el proyecto. Biológico: identificación rápida de los recursos naturales por emplearse en el proyecto.	Valor bioecológico: se ampliará el mapa de valor bioecológico como una identificación previa a los estudios de más detalle a nivel de microcuenca.
	Mejoramiento de los servicios de protección y conservación de vicuñas en las comunidades altoandinas de las provincias de Castrovirreyna, Huaytará y Huancavelica.	Biológico: se emplearán los mapas de cobertura vegetal para zonificar aquellas aptas para la crianza de vicuña.	
	Recuperación del servicio ambiental a través de la especie <i>Corryocactus brevistylus</i> (sanky) en las provincias de Castrovirreyna y Huaytará.	Biológico: con la información biofísica se podrá determinar las zonas aptas para la instalación de esta especie forestal.	
	Instalación de un vivero forestal de alta tecnología e implementación de programas de forestación en la microcuenca del río Opmayo en la provincia de Tayacaja.		Recursos renovables: sobre la base de la información de la ZEE, se podrá determinar las zonas potenciales para la forestación en la microcuenca como insumo para estudios más detallados de cada sitio.
	Creación de capacidades para la micro-ZEE y el OT de la mancomunidad municipal Qapaq Ñan, en el distrito de Acobamba.	Se empleará la información generada por la ZEE regional como insumo previo para la zonificación de la mancomunidad.	

Huancavelica, una correlación efectuada entre la ZEE y los programas y planes regionales permiten comprobar de mejor manera el valor y el aporte de los resultados de la ZEE, tal como se muestra en el cuadro 6.

## 6. Desafíos para la gestión territorial: funciones, competencias por nivel de gobierno y coordinación intergubernamental

El MINAM es el ente rector en lo que se refiere a la conducción de los procesos de ordenamiento territorial y sus funciones en este campo las ejerce a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales.

Como hemos señalado, los gobiernos regionales tienen entre sus funciones la de 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 (artículo 53 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales).

En el nivel provincial, los gobiernos locales tienen entre sus funciones planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial. Las municipalidades provinciales son responsables de promover e impulsar el proceso de planeamiento para el desarrollo integral del ámbito de su provincia, para lo cual deben recoger las prioridades propuestas en los procesos de planeación del desarrollo local de carácter distrital (inciso a del artículo 73 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades). Las municipalidades distritales son responsables de elaborar los planes para la organización del espacio físico y uso del suelo, los cuales deben sujetarse a los planes y a las normas municipales provinciales generales sobre esta materia (inciso b del artículo 73 de la Ley 27972).

A partir de esta normativa, el MINAM precisa que le corresponden las siguientes funciones en relación con los niveles regional y local de gobierno:

- Formular, en coordinación con las entidades correspondientes, la política, los planes, estrategias, lineamientos y normas de carácter nacional para el ordenamiento territorial y proponer su aprobación al Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales.

- Conducir, promover, asesorar y evaluar los procesos de ordenamiento territorial a nivel nacional en el contexto del desarrollo sostenible; supervisar que se sustenten en la normativa y en conformidad con los instrumentos técnicos aprobados para ello. Conducir y orientar los procesos de zonificación ecológica y económica así como la elaboración de los estudios especializados.
- Emitir opinión técnica sobre las propuestas normativas en materia de ordenamiento territorial.
- Promover y evaluar el cumplimiento de las políticas, lineamientos, normas y directivas con respecto al ordenamiento territorial.
- Administrar, organizar y actualizar el Sistema de Información Geográfica del ministerio para proveer información técnica especializada que contribuya a la toma de decisiones, en coordinación con el Viceministerio de Gestión Ambiental, direcciones de línea e instituciones adscritas al ministerio, y suministrar información al Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA).
- Organizar y mantener el Registro Nacional sobre Ordenamiento Territorial y Zonificación Ecológica y Económica.
- Promover y capacitar de manera permanente a los tres niveles de gobierno en los aspectos relacionados con la zonificación ecológica y económica y el ordenamiento territorial.
- Conducir y promover la articulación de los planes de desarrollo concertados, los planes de gestión de riesgos, el proceso de descentralización, regionalización y desarrollo de fronteras con el ordenamiento territorial para la adecuada gestión integrada de los recursos naturales.
- Asesorar, evaluar y realizar seguimiento a la ejecución de los proyectos de inversión pública vinculados al ordenamiento territorial y la zonificación ecológica y económica.

### 6.1. Coordinación intergubernamental e intersectorial

Una de las tareas pendientes de la descentralización es la coordinación intergubernamental e intersectorial en materia de ordenamiento territorial. El ente rector debería crear el espacio de diálogo intergubernamental, definir la agenda y garantizar su funcionamiento. Hay aspectos del OT que corresponden al nivel nacional y otros a los niveles regional y local. Su delimitación articulada precisaría el alcance y la efectividad de las diferentes políticas, proyectos y programas que se requieren para los distintos sectores.

Es necesario un derrotero claro para saber qué funciones, políticas, programas y proyectos corresponden a qué nivel de gobierno para lograr mayores impactos. Tal como señala Francisco Santa Cruz, el OT puede y debe ser una herramienta que nos ayude a ver en qué punto intermedio nos ubicamos cuando se trate, en algunos casos, de descentralizar y, en otros casos, de mantener un manejo centralizado, es decir desde el Gobierno nacional.

Al respecto, en el III Taller Nacional sobre Ordenamiento Territorial, Francisco Santa Cruz explicó lo siguiente:

*En el caso de los gobiernos regionales, de las políticas regionales, la cosa es especialmente compleja y ambigua, porque justamente las regiones se ubican en un nivel intermedio. Las regiones impulsan un proceso de descentralización en relación con el Gobierno nacional; reciben y les son concedidas funciones. Pero las regiones respecto a los niveles municipales, locales, representan un alto nivel de concentración de decisiones, de recursos y de economías de escala. Si se quiere tener impacto en políticas regionales, hay que atender a las economías de escala, al mismo tiempo que se atiende la subsidiariedad respecto del Gobierno nacional. Esto es la competitividad. Por ello, en muchos casos, hay que reconocer que el llamado centralismo regional, por ejemplo, no solo es inevitable, si no es necesario si se requiere tener políticas y proyectos regionales de cierto impacto sobre el territorio.*

*Esto lleva a establecer las competencias entre los tres niveles de gobierno, para hacer una adecuada gestión en estas distintas escalas territoriales. Las políticas macroeconómicas y políticas de precios son una competencia fundamental y casi exclusiva del Gobierno nacional, porque no hay forma de descentralizar este tipo de decisiones en donde las externalidades y economías de escala son rarísimas. En un siguiente nivel se encuentran un conjunto de políticas con expresión territorial, conectadas con la definición del ordenamiento territorial, conocido como aquel ejercicio que busca darle expresión en el territorio-espacio a todas las políticas de desarrollo, no sólo a las ambientales, en todos los campos: en el manejo de los instrumentos de funcionamiento de mercado, de los sectores productivos, de los sectores sociales, del ambiente, etcétera.*

*Todas las políticas de desarrollo deben y pueden tener expresión territorial y el OT le da coherencia a esa expresión. Las políticas de promoción productiva, de formación de mercados, tienen*

*sentido de política territorial y, por ende, deben ser una función política compartida por el Gobierno nacional, cuando se trata de dimensiones macroeconómicas, y de los gobiernos regionales, cuando se trata de fomentar mercados regionales que significan sobretodo articulación de redes de ciudades y su interrelación rural. Las políticas sectoriales y de fomento de mercados están en ambos niveles, en el Gobierno nacional y en el gobierno regional. Su inscripción territorial tiene que tener también esa función compartida entre ambos niveles.*

*En el caso de las políticas de provisión de bienes públicos de infraestructura, si se trata de infraestructura de cierta dimensión o de alcance nacional, son competencia del Gobierno nacional, pero también hay un conjunto de proyectos sobre necesidades de equipamiento y acondicionamiento del territorio que tiene que ver con los gobiernos regionales. Vale la pena señalar que en muchos casos, las funciones de los gobiernos regionales, en materia de provisión de infraestructura, a veces duplican la función de los gobiernos locales, por el tamaño, magnitud y alcance de los proyectos. Se requiere establecer el rango, el espacio de actuación de los gobiernos regionales en esta provisión de bienes públicos, por ejemplo, en el lado de la infraestructura.*

*En otro nivel, se encuentran las políticas de alivio a la pobreza, que sí tienen que estar muy cercanas a la población y sus organizaciones, pero que además deben tener un marco general normativo, de financiamiento, etcétera; se trata de una política típicamente compartida entre Gobierno nacional y los gobiernos locales.*

*Todo esto, al tener expresión territorial, nos está indicando entonces que el OT es un ejercicio que requiere interacción intergubernamental e intersectorial, para darle esa visión de integralidad que necesita. El OT da expresión territorial a las políticas y contribuye a la construcción social de los territorios a través de esas políticas. El OT es un instrumento central para lograrlo y debe permitir regular política y técnicamente esa construcción.*

*De paso, dar respuesta a algunos problemas centrales: ¿de qué manera las políticas de desarrollo de construcción territorial, en un país como el Perú, responden a una pregunta crucial en términos del modelo de desarrollo: Modelo de desarrollo vinculado a las industrias*

*extractivas, o modelo de desarrollo orientado a una diversificación productiva con mayor valor agregado? Para responder a estas preguntas, en términos de tareas sobre desarrollo económico del territorio, se podrían distinguir dos niveles: un nivel de políticas macro, que corresponden al nivel nacional, y un nivel de políticas intermedias o mesopolíticas, correspondientes a los niveles regionales. En lo macro, en términos de movilización de recursos, de estrategias de desarrollo, uno considera las ventajas naturales, de recursos naturales, cuyo manejo responde a una dinámica nacional. La intersección de ambos, políticas a nivel macro y uso de ventajas naturales, da como resultado exportaciones de productos primarios, exportaciones simples. Si por el contrario se propusiera pasar a una fase más avanzada del desarrollo, con exportaciones más complejas de alto valor agregado, se necesitarían, además de las políticas nacionales, políticas intermedias de los gobiernos regionales, que ya no van a basarse en ventajas naturales inmediatas, sino que van a crear ventajas competitivas en el territorio, donde el instrumento son políticas intermedias de carácter territorial o dirigidas a lograr ventajas competitivas territoriales. El Estado debería propender a que las políticas globales, las macroeconómicas nacionales, tengan una expresión sectorial en el territorio.*

*Si el Gobierno nacional acompañara la gestión territorial con otra visión, mediante políticas sectoriales territorializadas y en tránsito a políticas competitivas a nivel regional, sería mucho más efectivo. Con esto se está señalando que la ruta del desarrollo, en la cual el territorio tiene que ser visto como un espacio de tratamiento e impulso, de activación de ventajas complejas, es un tránsito que requiere la colaboración tanto del Gobierno nacional, regional como del local. Este es marco del desafío de las políticas territoriales para el desarrollo, dentro del cual el OT debe ser un instrumento funcional que ayude a concretarlo.*



## Conclusiones

- Es necesario situar el sentido de los instrumentos de gestión y planeamiento del territorio como parte de la planificación del desarrollo territorial, por tanto, de la gestión territorial, la que involucra a los diferentes sectores y niveles de gobierno con incidencia en los territorios.
- Desde la perspectiva del desarrollo territorial cobra mayor importancia la relación entre la descentralización y el ordenamiento territorial. Es necesario que el Estado se organice para avanzar en el desarrollo de los territorios.
- El Estado ha retrocedido en el impulso al OT y la gestión del territorio. La Política 34 del Acuerdo Nacional va quedando solitaria. Uno de los objetivos iniciales del Gobierno de Ollanta Humala fue contar con un plan de ordenamiento territorial; sin embargo, con los cambios producidos, hoy no queda clara la rectoría del MINAM.
- El MINAM ha dado disposiciones incompletas que retrasan la implementación de sus propios diseños. Hoy, cuando los gobiernos regionales van concluyendo los estudios de zonificación ecológica y económica, se ha planteado dos nuevos momentos: los estudios especializados y los diagnósticos integrales del territorio, los cuales no cuentan con orientaciones sobre sus alcances y los resultados esperados.
- El MINAM carece de capacidades suficientes para avanzar en el OT y en diversos momentos, no ha podido dar soporte para implementar el diseño que la misma entidad propuso. La falta de asistencia técnica oportuna a los gobiernos regionales puede explicarse por la ausencia de capacidades instaladas para enfrentar los desafíos existentes o por falta de voluntad política, ya que es público que el Ejecutivo y diversos sectores empresariales tienen temor de que los planes de OT se opongan a diversos proyectos de inversión en actividades extractivas.
- Otro aspecto por analizar es la conformación de las Comisiones Técnicas Regionales para los estudios especializados, pues el MINAM se ha excedido en sus funciones al normar incluso el número de sus integrantes. En vez de propiciar su amplitud, plantea una disposición restrictiva y contraproducente, en tanto el OT es un proceso político, en el que se toman un conjunto de decisiones, por lo que es necesario avanzar sobre la base de consensos previos y parciales.

- Un actor importante en los procesos de ZEE ha sido y es la cooperación internacional. Queda pendiente cuantificar ese aporte, tanto en lo que se refiere al financiamiento directo a los procesos de ZEE correspondientes al nivel meso y a la microzonificación, como a la zonificación comunal que, debido a la escala más reducida, no se registra en los procesos de ZEE reconocidos por el MINAM.
- Otro actor significativo son las organizaciones no gubernamentales, las cuales, como parte de la sociedad civil, integran los equipos técnicos de la ZEE en sus diversos momentos y son reconocidas por su manejo especializado durante la elaboración de los estudios.
- Un aspecto relevante de los procesos de ZEE y de OT, en general, es que su legitimidad se incrementa en la medida que la mayor cantidad de sectores sociales participan de su formulación en los diversos momentos. Ha sido importante que el componente de sociedad civil y de organizaciones sociales en varias Comisiones Técnicas Regionales haya estado compuesto por representantes de plataformas de concertación (como la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza) o de consejos regionales sectoriales que incluyen a representantes de sociedad civil, colegios profesionales, así como gremios sociales y empresariales en varios casos.
- Teniendo en cuenta la importancia de la participación de la sociedad civil por la legitimidad que proporciona a los estudios y sus conclusiones, el MINAM debería reconocer a sus organizaciones y promover la ampliación de su participación, en lugar de recortarla, como ha ocurrido en el caso de la conformación de las nuevas Comisiones Técnicas Regionales para los estudios especializados.



## Álvaro Campana Ocampo

Ha sido coordinador de la Plataforma para el Ordenamiento Territorial. Participó en la discusión de la Política 34 del Acuerdo Nacional sobre ordenamiento y gestión del territorio en representación de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Actualmente es coordinador ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana.

### SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA



Instituto de Estudios Peruanos - IEP



Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA



Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES



Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - CEDEP



Asociación Arariwa



Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" - CBC



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - CEDER



Centro Ecueménico de Promoción y Acción Social Norte - CEDEPAS Norte



Centro de Investigación Social y Acción Popular - ALTERNATIVA