

"AÑO DE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA"



Pautas para la elaboración de estudios de preinversión a nivel de perfil de los proyectos de inversión pública de desarrollo de capacidades para el Ordenamiento Territorial



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
Dirección General de Programación
Multianual del Sector Público



Esta es una publicación de la Dirección General de Programación Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas, con el apoyo del Programa Desarrollo Rural Sostenible de la Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit - GTZ (cooperación técnica alemana).

Indice



I	Presentación	2
II	Introducción	4
III	Pautas para la elaboración de estudios de preinversión a nivel de perfil de los proyectos de inversión pública de desarrollo de capacidades para el Ordenamiento Territorial	6
	1. Antecedentes	6
	2. Objetivos estratégicos para el proceso de ordenamiento territorial	7
	3. Pautas para la elaboración de los estudios de preinversión	8
IV	Resolución directorial que aprueba las “Pautas para la elaboración de estudios de preinversión a nivel de perfil de los proyectos de inversión pública de desarrollo de capacidades para el Ordenamiento Territorial”	20
V	Bases conceptuales	22

I. Presentación



El Perú enfrenta un gran desafío para construir su desarrollo en los ámbitos social, económico y ambiental, pero también en lo territorial. Es difícil imaginar a una sociedad que busque su desarrollo, sin conocer y entender las potencialidades y limitaciones de su territorio, dadas por los recursos físicos, naturales, culturales y sociales que lo componen.

Contrariamente a lo anhelado, salvo excepciones, en el país no han existido políticas públicas (instrumentos y capacidades) que hayan orientado y planificado adecuadamente el crecimiento sobre la base de información y conocimiento del territorio. Como consecuencia de ello, se ha observado una explotación irracional de sus principales recursos naturales, un desordenado e inapropiado crecimiento urbano, una alta vulnerabilidad frente a los peligros que han ocasionado grandes desastres, entre otros problemas.

Uno de los instrumentos de política pública que puede contribuir a desarrollar nuestras capacidades en ordenamiento territorial son los Proyectos de Inversión Pública. Por ello, sumándonos a los esfuerzos realizados en materia normativa, hemos considerado útil proponer y promover la formulación de Proyectos de Inversión para el desarrollo de las capacidades en ordenamiento territorial. En el actual proceso de descentralización, este esfuerzo es prioritario para apoyar a los gobiernos regionales y locales en su función en materia de ordenamiento territorial.

El Estado peruano, por su parte, establece los procedimientos de legislación, motivación y de exigencia a los gobiernos locales y regionales para que lleven a la práctica los procesos de ordenamiento de sus territorios, mediante la formulación de planes específicos que contribuyan a mejorar la base para las inversiones económicas y sociales de manera segura.



La puesta en práctica del ordenamiento del territorio, sin embargo, demanda de capacidades técnicas y económicas, las cuales, a pesar de los esfuerzos realizados por lograrlas, constituyen aun para los municipios y regiones una limitante significativa. En consecuencia, una propuesta como esta permitirá contar con los recursos necesarios para impulsar procesos de desarrollo en concordancia con el territorio.

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPM), el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), con la colaboración de la Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ), mediante este documento **“Pautas para la elaboración de estudios de preinversión a nivel de perfil de los proyectos de inversión pública de desarrollo de capacidades para el Ordenamiento Territorial”**, aprobado mediante R.D. N° 005-2006-EF/68.01, desean contribuir en la formación de recursos humanos y orientar a los actores sobre los conceptos y procedimientos para elaborar estos perfiles y, finalmente, los Planes de Ordenamiento Territorial.

Milton Von Hesse
Director General
Dirección General de Programación Multianual
del Sector Público
Ministerio de Economía y Finanzas

II. Introducción



© Mylene D'Auriol / Promperú

Por las características naturales y culturales de nuestro territorio, somos uno de los países más importantes en lo referente a la diversidad biológica, así como de ecosistemas, especies, recursos genéticos y diversidad cultural. Tenemos 84 zonas de vida y 17 zonas transicionales de las 104 existentes en el mundo, 8 provincias biogeográficas y tres grandes cuencas hidrográficas que configuran 12,000 lagos, lagunas y cochas; 3,044 glaciares; gran variedad de ajíes, granos, tubérculos y raíces andinas, entre otros; medio centenar de grupos etnolingüísticos en la Amazonía peruana y dos grandes poblaciones etnolingüísticas en los Andes: quechua y aymara; así como miles de sitios arqueológicos que ameritan poner en valor.

Sin embargo, la ocupación desordenada y el uso inadecuado del territorio, conjuntamente con los problemas sociales y la aplicación de políticas erradas y ajenas a la realidad, no permiten aplicar con eficiencia los mandatos legales vigentes que han evolucionado desde la década de los 90. Actualmente, el reto es planificar el futuro concertadamente con todos los actores sociales y determinar cómo usar y ocupar adecuadamente el territorio, mejorando la competitividad de las diversas actividades económicas, preservando el ambiente y superando los altos niveles de pobreza.

En este contexto, las gestiones multisectoriales alcanzan un hito de gran trascendencia en el marco político normativo, al declararse de interés nacional el Ordenamiento Territorial Ambiental, mediante el D.S. N° 045-2001-PCM. Posteriormente según el D.S. N° 087-2004-PCM se aprueba el Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica, que establece la conformación del Comité Técnico Consultivo de Zonificación Ecológica y Económica y el Ordenamiento Territorial – CTC ZEE y OT, liderado por el CONAM y que tiene como una de sus funciones formular el Primer Plan Operativo BIANUAL de Zonificación Ecológica y Económica. Con la Ley General del Ambiente (Ley N° 28611) se consolidan las acciones que promueven el fortalecimiento de los procesos de gestión integral del territorio.

El cumplimiento de estos mandatos legales en los diversos ámbitos territoriales requiere que los proyectos relacionados a ZEE y OT se adecuen al Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP (Ley N° 27293),



instrumento que permite optimizar el uso de los recursos económicos, poner orden, y sustentar la viabilidad de los proyectos de inversión priorizados en el presupuesto participativo a nivel sectorial, regional y local. Para lograr este proceso de adecuación fue pertinente el sustento técnico y la definición de Ordenamiento Territorial que se formuló en el Comité Técnico Consultivo de ZEE y OT, cuyo texto es el siguiente:

“Es un instrumento que forma parte de la política de Estado sobre el desarrollo sostenible. Es un proceso político, en la medida que involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio. Es un proceso técnico administrativo porque orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo 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, a fin de hacer posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida”.

Es pertinente precisar que este concepto permite definir que la utilidad del OT está dirigida a facilitar la toma de decisiones sobre el uso y ocupación del territorio, tanto por las autoridades, las instituciones públicas y privadas, las organizaciones de la sociedad civil, así como por las poblaciones y las familias.

La articulación de las normas legales para la gestión del territorio alcanzan su máxima expresión con estas “Pautas para la elaboración de estudios de preinversión a nivel de perfil de los proyectos de inversión pública de desarrollo de capacidades para el Ordenamiento Territorial”, que son un tributo al reconocimiento del valor de la información y conocimiento del territorio; y que, además, orientarán a los gobiernos regionales y locales en la formulación de proyectos y el cumplimiento de los mandatos legales.

III. Pautas para la elaboración de estudios de preinversión a nivel de perfil de los proyectos de inversión pública de desarrollo de capacidades para el Ordenamiento Territorial



Caída del puente Carrasquillo - Piura



Taller de elaboración de estrategia de comunicación para el POT del distrito de Nueva Cajamarca - San Martín

1. Antecedentes

El Ordenamiento Territorial es un instrumento que forma parte de la Política de Estado sobre el Desarrollo Sostenible (Acuerdo Nacional, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley N° 28245 y su reglamento, DS N° 008-2005-PCM y su consolidación en la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611). El Poder Ejecutivo, en coordinación con los niveles descentralizados de gobierno, establece la política nacional en materia de Ordenamiento Territorial (OT), la que se constituye en referente obligatorio de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno. Entre las competencias de los Gobiernos Regionales y Locales, está el ordenamiento territorial de sus respectivas circunscripciones, y para ello deberán identificar las potencialidades y limitaciones del territorio, sobre la base de la Zonificación Ecológica Económica (ZEE) normado mediante el DS N° 0087-2004-PCM.

La Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales establece en su artículo 53°, Funciones en Materia Ambiental y Ordenamiento Territorial, que éstos deben planificar y desarrollar acciones de ordenamiento territorial; la Ley Orgánica de Municipalidades en su artículo 73° establece que el rol de éstas, es planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial.

Una apreciación general es que las funciones de ordenamiento territorial no se están cumpliendo adecuadamente porque las instancias regionales y locales no tienen las capacidades necesarias para ello.

Sobre la base de las consultas efectuadas a la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPM) del MEF, ha quedado establecida que la formulación de planes de ordenamiento territorial (POT) y la zonificación ecológica económica (ZEE), no constituyen proyectos de inversión pública en sí mismas, pero si puede serlo el conjunto de intervenciones orientadas a desarrollar capacidades, entre éstas se tiene:

- Entrenamiento y formación especializada de personal técnico del gobierno regional, provincial o distrital en planificación territorial, formulación de planes orientadores del territorio, zonificación ecológica económica, gestión del riesgo, catastro urbano y rural, manejo de bases de datos espaciales, etc.
- Equipamiento y logística asociado directamente a la función de ordenamiento territorial (hardware y software de SIG y Teledetección, impresora de planos, data especializada, entre otros).
- Recopilación de información adecuada sobre las potencialidades y limitaciones del territorio y de los



Relaves mineros sin tratamiento en la cuenca del río San Bernardino - Cajamarca



Taller de elaboración del POT del distrito de Morropón, La Huaquilla - Piura

recursos naturales teniendo como base los estudios anteriores disponibles de zonificación ecológica económica, información satelital, catastral, etc.

- Infraestructura adecuada para albergar los recursos (personal, equipos, mobiliario, etc.), así como las instalaciones necesarias.

Para orientar la elaboración de los estudios de preinversión a nivel de perfil de los proyectos de “Desarrollo de Capacidades para el Ordenamiento Territorial”, se ha preparado las pautas que se especifican a continuación, de manera coordinada entre el Comité Técnico Consultivo Nacional de ZEE y OT, el CONAM, DGPM MEF y la OPI PCM.

2. Objetivos estratégicos para el proceso de ordenamiento territorial

Los proyectos de inversión pública de desarrollo de capacidades para el ordenamiento territorial se formulan teniendo en cuenta los objetivos estratégicos siguientes:

- Desarrollar las capacidades para la planificación territorial, la cual comprende: zonificación ecológica económica y formulación de planes orientadores.

- Participación activa de los actores sociales claves en el proceso.
- Minimización de los conflictos sociales.
- Articulación entre los niveles de gobierno, para que el proceso de ordenamiento territorial sea coherente y consensuado.
- Priorización de la articulación e integración de los instrumentos de planeamiento referentes al uso de los recursos naturales, biodiversidad, la gestión ambiental y el desarrollo nacional, regional y local (Reglamento de ZEE, Directiva de ZEE, los lineamientos de política de OT, pautas para la formulación del catastro urbano y rural, planes de competitividad, planes de desarrollo concertado, planes de desarrollo urbano, entre otros).
- Incorporación del enfoque de gestión del riesgo de desastres.
- Compromiso para el uso del Plan de Ordenamiento Territorial y la Zonificación Ecológica Económica como instrumento de gestión del territorio, gestión del riesgo, y gestión ambiental, que deberá materializarse en un documento de compromiso por parte de los Gobiernos Regionales y Municipales.
- Definición de criterios e indicadores de resultados e impactos del ordenamiento territorial.
- Consideración de los resultados de las experiencias adquiridas en otros procesos (lecciones aprendidas).

III. Pautas para la elaboración de estudios de preinversión a nivel de perfil de los proyectos de inversión pública de desarrollo de capacidades para el Ordenamiento Territorial



Cultivo asociado de mango - frijol, valle de Batanes - Piura



Cultivo de tara - Cajamarca

3. Pautas para la elaboración de los estudios de preinversión

3.1. Estructura programática

Para su inscripción en el Banco de Proyectos del SNIP los proyectos estarán enmarcados en el siguiente Clasificador Funcional Programático:

- Función 03: Administración y Planeamiento.
- Programa 006: Planeamiento Gubernamental.
- Subprograma 0021: Organización y Modernización administrativa (comprende acciones orientadas a organizar y reorganizar servicios y órganos de la administración pública).

3.2. Contenidos mínimos

El estudio de preinversión a nivel de perfil se elaborará considerando los contenidos mínimos que se especifican a continuación los cuales son concordantes con el Anexo SNIP-05 de la Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública, Directiva N° 004-2002-EF/68.01.

3.2.1 Aspectos generales

- a) Nombre del proyecto
El nombre del proyecto será "Desarrollo de capacidades para el Ordenamiento Territorial en (Departamento, Provincia, Cuencas Hidrográficas) de (Nombre).
- b) Unidad Formuladora y Unidad Ejecutora
Debe señalarse la Unidad Formuladora indicando el nombre del funcionario responsable de la formulación y la Unidad Ejecutora, que deberá ser el órgano de la Región o de la Municipalidad Provincial que se encarga del ordenamiento territorial.
- c) Participación de las entidades involucradas y de los beneficiarios
Se promoverá la participación activa en la formulación de los estudios y ejecución del proyecto de los distintos grupos involucrados en el proceso de ordenamiento territorial en el departamento, provincia, distrito, cuencas hidrográficas. Se pondrá especial énfasis en los probables conflictos que podrían generarse en el proceso.

Para sistematizar los resultados del análisis de involucrados y consignar las opiniones y acuerdos se sugiere el empleo de la siguiente matriz:



Oncidium sp. o «ramillete de novia», orquideario de Waqanki, Moyobamba - San Martín

Tabla N° 1: Matriz de análisis de involucrados y beneficiarios

Grupos	Problemas percibidos	Opiniones / Intereses	Conflictos	Estrategias	Acuerdos
Identificación de los grupos de personas, organizaciones sociales, de productores, etc. y las entidades públicas y privadas involucradas en la ejecución y operación del proyecto, así como los beneficiarios directos, beneficiarios indirectos y perjudicados	Señalar los problemas que perciben los distintos grupos en relación con la ocupación del territorio y uso de recursos, así como con los procesos de planeamiento del ordenamiento territorial y la aplicación de medidas de ordenamiento territorial	Señalar los intereses de cada uno de los grupos en relación a los problemas identificados y la opinión sobre las medidas a plantearse en el proyecto	Señalar los conflictos potenciales en el proceso de ordenamiento territorial y la percepción negativa respecto al ordenamiento territorial	Estrategias para resolver los conflictos de intereses de los involucrados y beneficiarios	Acuerdos y compromisos de las personas, organizaciones y entidades involucradas

III. Pautas para la elaboración de estudios de preinversión a nivel de perfil de los proyectos de inversión pública de desarrollo de capacidades para el Ordenamiento Territorial



Tala sin control del faique para uso como leña, Santa Catalina - Piura



Colmatación del cauce del río Huancabamba, Pomahuaca - Cajamarca

d) Marco de Referencia

Describir los hechos importantes relacionados con el origen del proyecto, por ejemplo las normas relacionadas con el ordenamiento territorial, el uso de los recursos naturales, las tendencias en la ocupación del espacio, el desarrollo de actividades productivas, etc.

Explicitar cómo el proyecto se enmarca en los lineamientos de política sectorial-funcional y en el contexto regional y local.

3.2.2 Identificación

a) Diagnóstico de la situación actual

- Describir las características (económicas, sociales, geográficas, físicas, climáticas, recursos naturales, actividades productivas, servicios públicos, desastres ocurridos, peligros, etc.) del área sujeta al proceso de ordenamiento territorial (región, cuenca o provincia). Acompañar con información cuantitativa, cualitativa, gráfica (mapas, croquis, fotografías, etc.),
- Describir las principales características (demográficas, culturales, sociales, económicas, etc.) de los grupos e instituciones sociales involucrados, (población, asociaciones de productores, agrupaciones sociales, empresarios, organismos públicos, privados, etc.).

Analizar la percepción de los grupos sociales e involucrados respecto al ordenamiento territorial. Acompañar con información cualitativa y cuantitativa.

- Condiciones en las que el Gobierno Regional o la Municipalidad Provincial y Distrital viene desarrollando las funciones relacionadas con el ordenamiento territorial. Se analizará entre otros:
 - i. Los avances en el planeamiento del ordenamiento territorial como condición previa para el proceso de desarrollo del territorio;
 - ii. La disponibilidad de información, los sistemas de información existentes, el equipamiento (hardware y software especializado en SIG, tele-detección, etc.), los sistemas o mecanismos de monitoreo de la ocupación del espacio y uso de recursos naturales;
 - iii. La disponibilidad de recursos humanos (capacidades para zonificación ecológica económica, planificación del ordenamiento territorial, manejo de información geoespacial, etc.);
 - iv. La disponibilidad de infraestructura (ambientes, instalaciones, mobiliario) para albergar los recursos disponibles para el ordenamiento territorial;
 - v. La organización existente en la Región o



Inundación por desborde de la quebrada «El Limoncillo» - San Martín



Inundación por desborde del río La Leche - Lambayeque

Municipalidad para el ordenamiento territorial, vínculos y relaciones con otras instituciones respecto al tema;

- vi. La percepción de los usuarios sobre el cumplimiento de las funciones de ordenamiento territorial, así como sobre la situación actual de la ocupación del espacio y el uso de los recursos naturales;
- vii. El cumplimiento de la normatividad regional y local relacionada a la administración del territorio, análisis del proceso como un proceso técnico-político.

Efectuar el análisis, estableciendo las restricciones existentes y sustentando el diagnóstico con información cuantitativa, cualitativa, gráfica (mapas, esquemas, fotografías, etc.).

- Inventariar y analizar toda la información disponible en materia de zonificación ecológica económica y ordenamiento territorial (estudios anteriores y actuales en sus diferentes escalas) en el área sujeta al proceso de ordenamiento territorial.
- Mencionar las medidas tomadas por el Gobierno Regional o la Municipalidad a fin de mejorar la situación actual y que limitaciones impidieron que se alcance el pleno cumplimiento de sus funciones en materia de ordenamiento territorial.

- b) Definición del problema, sus causas y sus efectos
El problema central se definirá en torno a cómo se está cumpliendo la función de ordenamiento territorial y se sustentará en el diagnóstico.

Las causas deberán explicar el problema; la causa directa podría enfocarse en las limitaciones de la institución para llevar adelante el proceso de ordenamiento territorial; las causas indirectas podrían estar referidas a las restricciones en la disponibilidad de recursos (humano, físico y tecnológico, etc.). El análisis efectuado en el diagnóstico sustentará la identificación de las causas, las cuales tendrán una adecuada descripción y sustento con información cualitativa y cuantitativa que provendrá de dicho diagnóstico.

Respecto a las causas, una apreciación general es que en los Gobiernos Regionales o las Municipalidades Provinciales: (i) no existe personal con capacidades suficientes para la planificación territorial; (ii) no se dispone de información apropiada sobre potencialidades y limitaciones del territorio y recursos naturales (ZEE); (iii) no se dispone de facilidades tecnológicas y equipamiento necesario; (iv) no existen mecanismos de monitoreo del uso y ocupación del territorio; (v) no existen medios adecuados para el manejo de información geográfica

III. Pautas para la elaboración de estudios de preinversión a nivel de perfil de los proyectos de inversión pública de desarrollo de capacidades para el Ordenamiento Territorial



Ocupación minifundista de suelo agrícola, Jaén - Cajamarca



Taller de planificación del caserío Progreso Bajo, Tambogrande - Piura

georeferenciada (SIG); (vi) hay grupos o actores sociales interesados en que la situación actual permanezca; etc.

Los efectos del problema se definen en torno a los impactos sobre el desarrollo sostenible (actual y futuro); los recursos no son usados en función a su vocación natural lo que trae consigo ineficiencias, no hay políticas o incentivos para un uso apropiado de los recursos lo que genera su deterioro (deforestación, pérdida de áreas de protección, etc.), altos costos por falta de información sobre potencialidades del territorio o restricciones en su ocupación (probables peligros), que conduce a una inapropiada ocupación del territorio; por otra parte se genera también conflictos en el uso de los recursos o por los derechos de propiedad, estos temas, entre otros, generan la no sostenibilidad del territorio y del desarrollo.

Los efectos del problema se sustentarán en el diagnóstico, presentando una descripción en síntesis con información cuantitativa y cualitativa proveniente de éste.

Una síntesis del análisis del problema, sus causas y efectos se presentará en el árbol de causas-problema-efectos.

c) Objetivo del proyecto

Describir el objetivo central o propósito del proyecto así como los objetivos específicos, los cuales deben reflejar los cambios que se espera lograr con las intervenciones. Se describirán los medios fundamentales o resultados a lograr con el proyecto.

Los fines, objetivos y medios fundamentales deberán ser consistentes con el problema, sus causas y efectos. Se sistematizará el análisis en el árbol de medios, objetivos y fines (ver cuadro en página siguiente).

d) Alternativas de solución

Plantear y describir las alternativas de solución al problema en función al análisis de la interrelación entre los medios fundamentales y las acciones conducentes a su logro. Las alternativas deben ser técnicamente posibles, pertinentes y comparables entre sí, de acuerdo a las competencias exclusivas, compartidas que tiene cada nivel de gobierno: regional y local.

Para cada uno de los medios fundamentales se identificarán todas las posibles acciones que permitan alcanzar los resultados previstos y se analizará si éstas son independientes, complementarias o mutuamente excluyentes entre sí; esta última relación será la que definirá las alternativas de solución



Cuenca del río Avisado en el Área de Conservación Municipal «Aguajal Renacal del Alto Mayo» - San Martín

Consistencia Problema – Objetivos

Efecto final	Fin último
Efectos indirectos	Fines indirectos
Efectos directos	Fines directos
Problema central	Objetivo central o propósito
Causas directas	Objetivos específicos o medios de primer orden
Causas indirectas	Medios fundamentales o resultados o componentes

Intervenciones que pueden considerarse en el proyecto:

Las acciones que podrían considerarse en los proyectos dependiendo de los medios fundamentales que se definan son:

Para el desarrollo de capacidades humanas: Capacitación y entrenamiento a profesionales de los Gobiernos Regionales, Gobiernos Municipales, Instituciones Públicas, que constituirían los equipos técnicos, en temas relacionados con planificación e implementación del Ordenamiento Territorial, elaboración de Zonificación Ecológica Económica, manejo de SIG, análisis de riesgo de desastres,

monitoreo de la implementación del plan de ordenamiento territorial, monitoreo del uso y ocupación del espacio; etc.

Para la capacitación y entrenamiento se emplearán metodologías de “*aprender haciendo*”, que permitirán desarrollar capacidades elaborando en la práctica los instrumentos como la Zonificación Ecológica Económica, y el Plan de Ordenamiento Territorial.

Dentro del proyecto podrá contratarse a profesionales que capaciten o den asistencia técnica específica y temporal a los equipos técnicos del Gobierno Regional o Local. Dichos profesionales no deberán ser personal de planta o que hagan las funciones permanentes.

III. Pautas para la elaboración de estudios de preinversión a nivel de perfil de los proyectos de inversión pública de desarrollo de capacidades para el Ordenamiento Territorial



Manejo optimizado de la actividad petrolera, Talara - Piura



Uso racional del bosque seco para obtención de miel de alta calidad - Lambayeque

Equipamiento: Adquisición de hardware y software apropiado para la planificación territorial, la ZEE y el monitoreo del proceso de uso y ocupación del territorio (SIG y Teledetección).

Desarrollo de Información: Adquisición de material cartográfico y de teledetección, elaboración de la Zonificación Económica Ecológica (medio físico, biológico, social, económico y cultural, peligros potenciales, vulnerabilidad, uso de recursos naturales, actividades productivas, entre otros, especificados en el Decreto del Consejo Directivo N° 010-2006-CONAM/CD¹), generación de escenarios a futuro de la ocupación del espacio, uso de recursos naturales, visión, objetivos estratégicos, análisis entorno, etc. (base para el plan de ordenamiento territorial).

Sistemas de monitoreo del uso y ocupación del espacio: diseño e implementación del sistema.

Sensibilización de los actores sociales: difusión de los instrumentos, reuniones participativas, etc.

Dotación de Ambientes: adecuaciones de ambientes para albergar los recursos humanos, equipos, incluyendo instalaciones y mobiliario apropiado.

3.3. Formulación y Evaluación

3.3.1 Horizonte de evaluación

Se definirá el horizonte de evaluación considerando:

- En la etapa de inversión, el tiempo de duración de la ejecución de las acciones consideradas en el proyecto. Para ello se identificarán las actividades a realizar en cada acción, la secuencia y duración de éstas.
- En la etapa de operación y mantenimiento, el tiempo de duración del activo principal (por ejemplo hardware) o del monitoreo de la implementación de las medidas de ordenamiento territorial (normas, políticas, proyectos, etc.).

El SNIP establece que el horizonte de evaluación (inversión + operación y mantenimiento) no debe ser mayor a 10 años. Sin embargo, se puede aceptar un mayor horizonte si se tiene un sustento técnico y opinión favorable de la OPI.

3.3.2 Análisis de la demanda, la oferta y brecha

El servicio que se afectará con el proyecto es el de ordenamiento territorial (información, políticas, normas sobre ocupación del espacio y uso de recursos) y se expresará en términos de consultas.

¹ Directiva: Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica.



Bocatoma adecuada a crecidas del río La Gallega, Morropón - Piura



Aplicación del OT para una mejor orientación de inversiones productivas en cultivos de alto costo como el limón - Lambayeque

Se identificará y cuantificará la demanda actual y futura² de este servicio. Para ello se tendrá en consideración el número de actores y agentes vinculados con el territorio en estudio, como es el caso de la población del ámbito, las organizaciones sociales, las organizaciones de productores o usuarios, las instituciones y empresas del sector público y privado, comunidades nativas, etc.

Para estimar la demanda del servicio de ordenamiento territorial se asumirá que cada demandante efectuará una consulta por año. En este sentido, se aplicará este factor al número de demandantes estimado y proyectado de acuerdo a lo señalado en el párrafo precedente.

La oferta optimizada en la situación sin proyecto, se hará en función de las capacidades actuales óptimas de los gobiernos regionales o locales para el ordenamiento territorial, la que será medida en términos de servicios que puedan proporcionar a los demandantes. Se debe considerar también las capacidades de otras instituciones que estén realizando esfuerzos por mejorar la situación actual, es decir, estén programando proyectos para el desarrollo de los mismos servicios para los cuales el proyecto desarrollará capacidades.

El balance se efectuará en términos de servicios demandados y ofrecidos.

² Para las proyecciones durante el horizonte de evaluación del proyecto se tomará en cuenta la dinámica de crecimiento de la población, de las actividades económicas, etc.

³ Se considerará todos los recursos sin discriminar los existentes.

3.3.3 Costos

Se elaborarán los flujos de costos sin proyecto, así como los costos con proyecto para las distintas alternativas de solución definidas.

a) Flujos de costos sin proyecto

Se consignará los costos en los que incurre actualmente el Gobierno Regional o la Municipalidad para el cumplimiento de la función de ordenamiento territorial. Entre éstos el personal profesional asignado a dicha función y gastos en mantenimiento de materiales y equipos.

Se elaborarán los flujos de costos para el horizonte de evaluación del proyecto, explicitando los supuestos y parámetros asumidos.

b) Flujos de costos con proyecto

Para las distintas alternativas se estimarán los costos de los recursos que se emplearán en la etapa de inversión y de operación y mantenimiento. Para ello:

- Se establecerá el cronograma de ejecución de las inversiones y de la operación y mantenimiento sobre la base de las actividades identificadas en el ítem 3.3.1.
- Se identificará los recursos necesarios³ en la etapa de inversión para cada una de las acciones teniendo

III. Pautas para la elaboración de estudios de preinversión a nivel de perfil de los proyectos de inversión pública de desarrollo de capacidades para el Ordenamiento Territorial



Tratamiento post-cosecha del ají pprika, Valle de Yapatera - Piura



Cosecha selectiva del café, La Peca - Amazonas

en cuenta las actividades definidas para cada medio fundamental. Entre otros se precisa:

En el caso de las inversiones en tecnologías de información y comunicación se tendrá especial cuidado en no sobredimensionar capacidades a efectos de adquirirse los equipos y software apropiados, se considerará la reinversión en éstos dependiendo del horizonte de evaluación definido.

Respecto a la capacitación se identificará los cursos necesarios y se estimar los potenciales beneficiarios. Se analizará alternativas de cómo se efectuará la capacitación teórica (efectuados en la propia institución, efectuados en convenios con otras instituciones por ejemplo universidades u organizados por otras instituciones, etc.), los recursos que se demanden dependerán de cada alternativa. Para la parte práctica se considerará los recursos necesarios para elaborar la ZEE y los POT.

En relación con los ambientes y otras facilidades se identificará y dimensionar los recursos adecuadamente.

En cuanto a la adquisición de información, se recomienda analizar la posibilidad de economías de escala, estableciendo acuerdos con otros gobiernos regionales o con otras municipalidades o dentro de la región.

- Se identificará los recursos necesarios⁴ para la etapa de operación y mantenimiento (personal, servicios, mantenimiento de equipos, renovación de licencias de software, etc.).
- Se indagar en el mercado los costos unitarios de los recursos (con impuestos y sin impuestos)
- Se estimarán los costos totales de los recursos y se agregarán por acciones y medios fundamentales.
- Se elaborará el flujo de costos para todo el horizonte de evaluación, diferenciando los costos de inversión (por componentes) y los de operación y mantenimiento, a precios de mercado (con impuestos).

c) Flujos de costos incrementales

Los flujos de costos incrementales para cada alternativa se elaboran comparando los costos sin proyecto con los costos con proyecto.

3.3.4 Beneficios

Se analizarán los beneficios en la situación sin proyecto y en la situación con proyecto en las distintas alternativas de solución

a) Beneficios sin proyecto

Bajo el supuesto que los Gobiernos Locales y Gobiernos Regionales que presentan los proyectos no estn en condiciones de cumplir con sus funciones

⁴ Se considerará todos los recursos sin discriminar los existentes.



Tala de bosque natural para ampliación de frontera agrícola, Alto Mayo - San Martín

Asentamiento poblacional vulnerable en períodos de lluvias por ubicación junto a laderas - Lima

relacionadas con el ordenamiento territorial, no habría beneficios sin proyecto.

b) Beneficios con proyecto

Se identificará y explicará todos los posibles beneficios que generaría el proyecto; de ser posible cuantificarlos y valorizarlos. Se espera que teniendo los instrumentos para el ordenamiento territorial se obtenga como beneficios:

- Mejora de la “eficiencia asignativa”, en tanto que compatibiliza la “oferta” del medio natural (expresada en las potencialidades del territorio para diferentes opciones de uso) con la “demanda” (expresada en las aspiraciones de la sociedad regional o local respecto al uso de estos recursos)
- Mejora de la “eficiencia productiva”, pues al implementarse los planes y políticas de ordenamiento territorial (expresada en normas de uso y sistema de incentivos y restricciones) habrán incentivos para un uso eficiente de los recursos naturales. Reflejándose esto en un menor deterioro de estos recursos.
- Disminución de los “Costos de transacción” entre los agentes económicos, pues, al disponerse de información sobre las potencialidades y restricciones del territorio, y contar con capacidades institucionales para orientar la toma de decisiones, se pueden llegar a consensos (entre los actores sociales) sobre los usos

más pertinentes del territorio. Al ser difundido e institucionalizado estos “acuerdos”, los costos de transacción disminuyen.

Como se podrá apreciar los beneficios antes mencionados constituyen costos sociales evitados.

c) Flujos de beneficios incrementales

Los flujos de beneficios incrementales para cada alternativa se elaboran comparando los beneficios sin proyecto con los beneficios con proyecto.

3.3.5 Evaluación Social

Se aplicará la metodología de costo efectividad considerando como indicadores el costo por servicio y el costo por km² u otro que pueda sustentarse.

Se elaborarán los flujos incrementales a costos sociales, para lo cual se ajustarán los flujos de costos a precios de mercado, excluyendo los impuestos en el caso de los costos de bienes no transables y corrigiendo con el precio social de la divisa los costos de bienes transables (por ejemplo hardware, software, información, aunque éstos sean adquiridos de proveedores nacionales).

Se estimará el Valor Actual de Costos Sociales (VACS) aplicando la tasa social de descuento 14%.

Se calculará los indicadores de costo efectividad dividiendo el VACS entre el número de servicios a

III. Pautas para la elaboración de estudios de preinversión a nivel de perfil de los proyectos de inversión pública de desarrollo de capacidades para el Ordenamiento Territorial



Unidad SIG en Autoridad Autónoma de la Cuenca Hidrográfica Chira - Piura



Población involucrada en la gestión del Área de Conservación Municipal Mishquiyacu-Rumiyacu Almendra - San Martín

proporcionarse (balance oferta y demanda) durante del horizonte de evaluación, así como dividiendo el VACS entre los km² del ámbito territorial en estudio (región, provincia, cuenca).

3.3.6 Análisis de Sensibilidad

Se identificará las variables cuyas variaciones impactan significativamente en la selección de la alternativa y se analizará la probabilidad de que la situación ocurra (por ejemplo incremento en los costos de inversión del recurso de mayor importancia relativa)

3.3.7 Sostenibilidad

Sustentar la sostenibilidad del proyecto considerando:

- Los recursos financieros para la inversión, operación y mantenimiento del proyecto; para ello es necesario el compromiso del Gobierno Regional o de las Municipalidades asegurar el presupuesto para financiar el personal encargado de las funciones de ordenamiento territorial que participará en la etapa de inversión y operación del proyecto.
- Los requisitos mínimos del personal que será capacitado y entrenado para el ordenamiento territorial que garantice la asimilación de las técnicas correspondientes. (por ejemplo, mecanismos de permanencia de los profesionales capacitados).

- Las capacidades para generar las políticas, normas de ordenamiento territorial y el seguimiento de su aplicación. (por ejemplo involucrar en el proceso, a las instancias políticas que toman decisiones regionales y locales)
- El compromiso de incorporar los resultados del plan de ordenamiento territorial en los planes de desarrollo concertado y planificar y ejecutar los proyectos de inversión en el marco del ordenamiento territorial.
- El compromiso de asignar recursos para el seguimiento de los avances en el ordenamiento territorial y el monitoreo del uso de los recursos naturales y ocupación del territorio.
- Mencionar la capacidad técnica y logística de la Unidad Ejecutora para lograr el cumplimiento de las metas del proyecto.

3.3.8 Impacto ambiental

Mencionar los probables impactos positivos y negativos del proyecto en el ambiente y el planteamiento general de acciones de mitigación.

3.3.9 Arreglos institucionales

Se considerará los arreglos o acuerdos institucionales para la ejecución del proyecto considerando la normativa existente:

Pautas para la elaboración de estudios de preinversión a nivel de perfil de los proyectos de inversión pública de desarrollo de capacidades para el Ordenamiento Territorial



Uso del río para transporte de personas y productos agrícolas, Iquitos - Loreto

Trilla manual de frijol en zona colindante con el Área de Conservación Municipal «Bosque de Huamantanga», Jaén - Cajamarca

- Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (N° 26821).
- Ley General de Forestal y de Fauna Silvestre (N° 27308) y su reglamento.
- Ley Areas Naturales Protegidas (N° 26834) y su reglamento.
- Ley Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica (N° 26836) y su reglamento.
- Ley de Bases de la Descentralización (N° 27783) y sus normas modificatorias.
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (N° 27867).
- Ley Orgánica de Municipalidades (N° 27972).
- Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones (N° 28274).
- Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (N° 27293).
- Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (DS N° 087-2004/PCM).
- Directiva: Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica (DCD N° 010-2006-CONAM/CD)
- Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (N° 28245).
- Ley General del Ambiente (N° 28611).

Son los gobiernos regionales y locales, los responsables de conducir los proyectos de Desarrollo de Capacidades para el Ordenamiento Territorial, para lo cual de acuerdo a la Directiva sobre metodología para ZEE debe

conformar una Comisión Técnica Regional y/o Local de ZEE y OT con la finalidad de supervisar, acompañar, y velar que los proyectos cumplan los objetivos planteados. Se deberá explicitar la organización al interior del gobierno regional o local para ejecutar el proyecto (estructura, participantes y funciones básicas). Se considerara la institucionalidad existente.

Los costos administrativos operativos y de gestión de los Proyectos deberán ser mínimos, dado que se apoyarán con el personal existente en los gobiernos regionales y/o locales⁵. Se deberá en todo caso, garantizar los arreglos para un adecuado sistema contable administrativo y de rendición de cuentas. Así como gastos de servicios básicos.

3.3.10 Selección de alternativas

De acuerdo a los resultados de la evaluación social, la sensibilidad y la sostenibilidad.

3.3.11 Matriz del marco lógico para la alternativa seleccionada

Desarrollar el marco lógico de la alternativa seleccionada.

3.4. Anexos

⁵ Un nivel referencial de gastos administrativos para este tipo de proyectos es de 5% del total de la inversión.

IV. Resolución directorial que aprueba las «Pautas para la elaboración de estudios de preinversión a nivel de perfil de los proyectos de inversión pública de desarrollo de capacidades para el Ordenamiento Territorial»

Lima,

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 3° de la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, dispone que el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Oficina de Inversiones es la más alta autoridad técnico normativa del Sistema Nacional de Inversión Pública. Dicta las normas técnicas, métodos y procedimientos que rigen los Proyectos de Inversión Pública;

Que, el artículo 3° de la Resolución Ministerial N° 158-2001-EF-15, establece que la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPM) desarrollará las funciones de la Oficina de Inversiones asignadas en el marco de la Ley N° 27293, Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública;

Que, el inciso h) del numeral 3.2 del artículo 3° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 157-2002-EF, señala que la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público – DGPM es competente para establecer la metodología y los parámetros de evaluación;

Que, asimismo, la Directiva N° 004-2002-EF/68.01, Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública, aprobada por Resolución Directoral N° 012-2002-EF/68.01, dispone en el segundo párrafo del numeral 7.1 del artículo 7°, que la DGPM podrá elaborar y publicar Manuales o Guías Metodológicas para la preparación y evaluación de los estudios de preinversión y que las Oficinas de Programación e Inversiones – OPI podrán proponer a la DGPM dichos Manuales o Guías;

Que, mediante Oficio 074-2006-PCM/OPP-OPI, del 26 de julio de 2006, la OPI del Sector Presidencia del Consejo de Ministros sometió para la consideración y aprobación de la DGPM la Pautas para la elaboración de estudios de preinversión a nivel de perfil de los proyectos de desarrollo de capacidades para el Ordenamiento Territorial; las mismas que fueron elaboradas en coordinación con el Consejo Nacional del Medio Ambiente – CONAM y la DGPM;

En concordancia a las facultades dispuestas por la Resolución Ministerial N° 158-2001-EF-15 y la Resolución Ministerial N° 365-2004-EF-15;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Aprobar, como instrumento de metodología referencial, las “Pautas para la Elaboración de Estudios de Preinversión a Nivel de Perfil de los Proyectos de Inversión Pública de Desarrollo de Capacidades para el Ordenamiento Territorial”, propuestas por la Oficina de Programación e Inversiones del Sector Presidencia del Consejo de Ministros, elaboradas en coordinación con la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas y el Consejo Nacional del Medio Ambiente – CONAM.

Artículo 2°.- Disponer la publicación de las Pautas aprobadas por la presente Resolución en la página web de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (<http://ofi.mef.gob.pe>).

Regístrese, comuníquese y publíquese.



Colmatación lateral en el río Huallaga - Pucallpa

1. Conceptos generales para el Ordenamiento Territorial

“Nada es difícil, mientras no nos toque definirlo” reza un dicho popular. Sin embargo, es inevitable partir de definiciones. Los conceptos son las herramientas de entrada para comprender y actuar sobre la realidad. Por ello, no es posible avanzar en el Ordenamiento Territorial sin haber reflexionado antes sobre las nociones básicas vinculadas a la gestión del territorio.

Territorio: es el “espacio geográfico vinculado a un grupo social, que resulta a partir de los espacios proyectados por los grupos sociales a través de las redes, circuitos y flujo”. Entenderemos el territorio, entonces, como *el espacio físico natural, delimitado política y administrativamente, en el que se practican las diversas actividades humanas*.

Ordenamiento: la idea de orden presupone una cierta organización: “Un lugar para cada cosa y cada cosa en su lugar”. Sin embargo, el ordenamiento del territorio no puede ser estático, debido a que las relaciones sociales y naturales que conforman el territorio no tienen temporalidad constante, lo que implica que en los procesos de Ordenamiento Territorial no se pueden imponer soluciones genéricas irreversibles.

Ordenamiento Territorial: existen varias formas de hablar del Ordenamiento Territorial: como proceso de planificación y concertación poblacional, como una medida política o como un conocimiento especializado. Cualquiera sea el énfasis que se prefiera, el Ordenamiento Territorial tiene por objetivo las relaciones entre el **territorio** y sus **ocupantes**.

2. Fines del Ordenamiento Territorial

La finalidad principal del Ordenamiento Territorial es el desarrollo sostenible, pues es claro que sin un conocimiento adecuado de las posibilidades del espacio físico, la sostenibilidad del desarrollo sería incierta.

Fines generales:

- Reconocimiento de las posibilidades, restricciones, desequilibrios y riesgos del territorio.
- Valoración del territorio y sus recursos por las poblaciones, como base de afirmación de su identidad territorial y cultural.
- Detención, estabilización y reorientación de los procesos de intervención espontánea y crecimiento urbano descontrolado, ordenando las áreas actualmente ocupadas por las poblaciones. Reducción de desequilibrios demográficos entre poblados.
- Reducir desequilibrios espaciales de crecimiento económico.
- Articulación sostenible de las actividades practicadas por los grupos sociales buscando el equilibrio entre utilización y conservación de los recursos naturales.
- Orientación de los planes de inversión pública y privada según las características del territorio.
- Prevención del riesgo de desastres, teniendo en cuenta las amenazas y vulnerabilidades naturales, así como las provenientes de las actividades humanas.
- Desarrollo de las capacidades de gestión descentralizada del territorio, por quienes se encuentran más cerca de él.

Objetivos: la planificación y ordenamiento territorial tienen por finalidad complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión

⁶ Tomado de Bases Conceptuales y Metodológicas para la Elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial. Documento en elaboración por la GTZ y CONAM.

territorial; racionalizar las intervenciones sobre el territorio, y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible.

- Orientar la formulación, aprobación y aplicación de políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales en materia de gestión ambiental y uso sostenible de los recursos naturales y la ocupación ordenada del territorio, en concordancia con las características y potencialidades de los ecosistemas, la conservación del ambiente, la preservación del patrimonio cultural y el bienestar de la población.
- Apoyar el fortalecimiento de capacidades de las autoridades correspondientes para conducir la gestión de los espacios y los recursos naturales de su jurisdicción, promoviendo la participación ciudadana y fortaleciendo a las organizaciones de la sociedad civil involucradas en dicha tarea.
- Proveer información técnica y el marco referencial para la toma de decisiones sobre la ocupación del territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales; así como orientar, promover y potenciar la inversión pública y privada, sobre la base del principio de sostenibilidad.
- Contribuir a consolidar e impulsar los procesos de concertación entre el Estado y los diferentes actores económicos y sociales sobre la ocupación y el uso adecuado del territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales, previniendo conflictos ambientales.
- Promover la protección, recuperación y/o rehabilitación de los ecosistemas degradados y frágiles.
- Fomentar el desarrollo de tecnologías limpias y responsabilidad social.

3. Principios para ordenar el territorio

El Ordenamiento Territorial requiere de algunas condiciones o principios para ser efectivo, los cuales

sirven para llevar a cabo el proceso con mayores posibilidades de éxito:

- Participación y concertación
- Transversalidad
- Subsidiariedad
- Orientación a procesos

4. Los espacios del Ordenamiento Territorial

Es evidente que el ordenamiento del territorio puede hacerse en diferentes niveles o ámbitos. A nivel nacional, regional, local, distrital; en el ámbito de cuencas y subcuencas; a nivel de centro poblado, barrio e, incluso, de predio; en las Áreas Naturales Protegidas (ANP); en los espacios de las comunidades nativas y campesinas; entre otros. En cada caso puede ocuparse de diferentes tareas, dependiendo de las definiciones y competencias contenidas en las leyes, de las características del ámbito físico, así como de las condiciones en que se desenvuelve la vida de las poblaciones.

5. Productos del Ordenamiento Territorial

Los productos típicos de este proceso, recogidos por lo general en el documento del **Plan de Ordenamiento territorial (POT)**, son:

1. Zonificación Económica y Ecológica (ZEE)
2. Normas y regulaciones de ordenación del territorio
3. Proyectos y medidas estratégicas para el acondicionamiento sostenible del territorio
4. Programas de inversiones territoriales

6. Utilidad del Ordenamiento Territorial

El Ordenamiento Territorial está dirigido a facilitar la toma de decisiones sobre el uso y ocupación del territorio, tanto por las autoridades, las instituciones públicas y privadas, las organizaciones de la sociedad civil, así como por las familias y poblaciones.

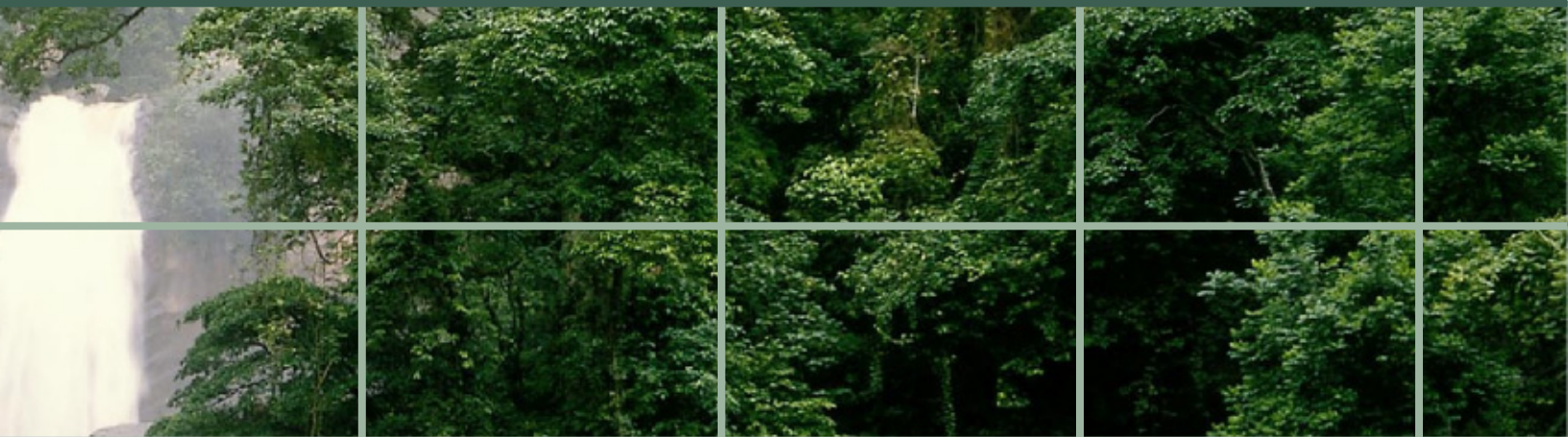


© Heinz Plenge

Diseño: Fabiola Pérez-Albela
Fotos: Archivo GTZ, Heinz Plenge
Impresión: Comunica2 SAC

Diciembre 2006
Lima, Perú

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2006-11222.





gtz

