



# Orientaciones básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú

## Centro de Documentación Ambiental - Catalogación de la fuente

**333.7317**

**P45**

Perú. Ministerio del Ambiente

Orientaciones básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú / Dirección General de Ordenamiento Territorial-- Lima: Ministerio del Ambiente, 2014.

60 p.: il.

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

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

**CDD 333.7317 P45**

ORIENTACIONES BÁSICAS SOBRE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL PERÚ

Ministerio del Ambiente

Av. Javier Prado Oeste N° 1440

San Isidro, Lima-PERÚ

Primera Edición-Mayo 2014

Tiraje: 1000 ejemplares

Fotografías: Archivos MINAM

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-04475

Diseño e impreso por: Burcon Impresores y Derivados SAC

Calle Bernardo Alcedo 549- Lince / Telf.: 470 0123

gerencia@burconsac.com

La presente publicación fue elaborada con materiales 100% reciclados.

# CONTENIDO

	Pág.
<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>5</b>
<b>1. ORDENAMIENTO TERRITORIAL: AVANCES Y PERSPECTIVAS</b>	
Adrián Fernando Neyra Palomino.....	7
<b>2. MARCO NORMATIVO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b>	
Lizbeth Giovanna Ayala Calero.....	15
<b>3. ESQUEMA METODOLÓGICO, INSTRUMENTOS TÉCNICOS Y PROCEDIMIENTO DEL PROCESO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b>	
Wilmer Perez Vilca.....	23
<b>4. CONSIDERACIONES TÉCNICAS PARA LA ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS ESPECIALIZADOS</b>	
Helga Lili Valdivia Fernández.....	41
<b>5. LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b>	
Rany Francisco Rodríguez Reátegui.....	49
<b>6. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES: MITOS Y VERDADES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN PERÚ</b>	
Adrián Fernando Neyra Palomino.....	57

# Acronimos

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

# PRESENTACIÓN

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

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

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





# 1

## Ordenamiento Territorial: avances y perspectivas

Adrián Fernando Neyra Palomino

### Introducción

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

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

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

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

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

### Para entender mejor nuestro territorio

#### DEFINICIÓN DE TERRITORIO

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

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

De acuerdo al concepto ecosistémico territorio, es el espacio físico en el que se desenvuelven el conjunto de actividades humanas con los elementos del medio natural que lo conforman.

En otras palabras, este concepto es la interacción del ser humano que lo habita, ocupa, transforma, lo aprovecha y disfruta de acuerdo a sus intereses, identidad, cultura, entre otros; con el conjunto de condiciones físicas y biológicas del medio natural que conforman un ecosistema, convirtiéndose así en un concepto ecosistémico.

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

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

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

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

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

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

- **¿Por qué ocurre esta situación?**

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

- **¿Qué consecuencias viene generando esta situación?**

Las principales consecuencias son:

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

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

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

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

Se refiere al Ordenamiento Territorial.

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

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

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

- **¿Es lo mismo Ordenamiento Territorial y Gestión del Territorio?**

No. El Ordenamiento Territorial forma parte de la Gestión Territorial, junto a otros procesos que tienen componente territorial y su propio marco conceptual y normativo, como Demarcación Territorial, Desarrollo Urbano, Catastro Predial, Concesiones, entre otros; en un marco de gobernabilidad y de visión de desarrollo.

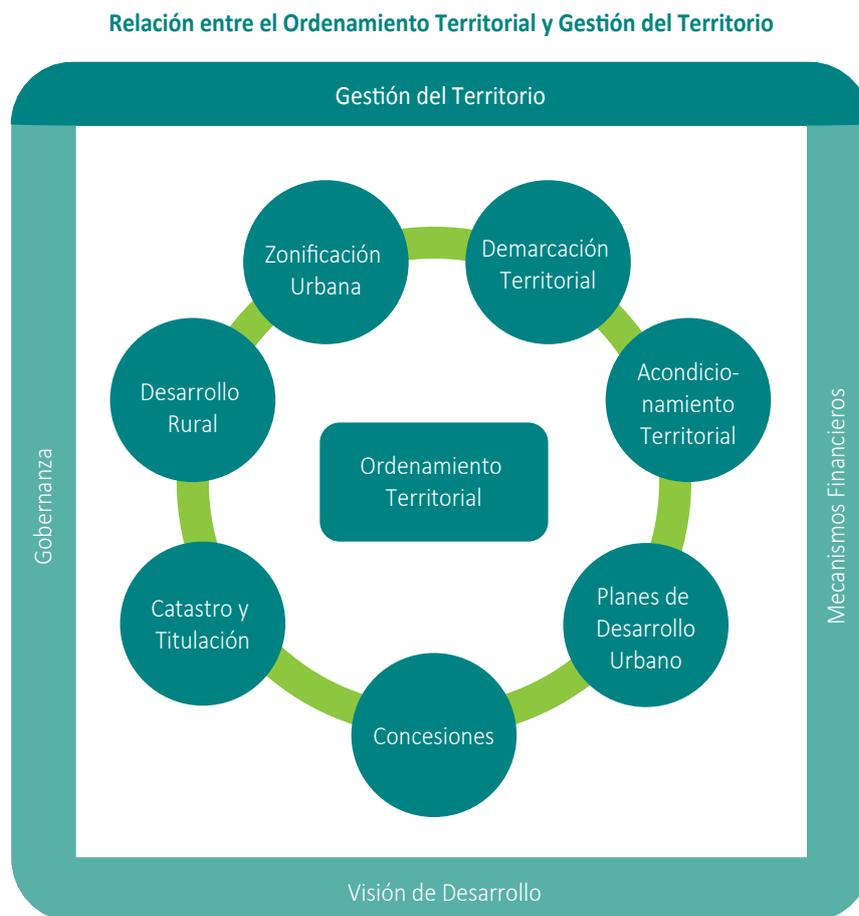
- **¿Qué es Gestión del Territorio?**

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

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

- **¿Por qué el MINAM viene impulsando el Ordenamiento Territorial?**

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



*Fuente: Elaboración propia.*

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

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

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

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

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

- Dic. 2004 - Decreto Supremo N° 087-2004-PCM establece el marco de la Zonificación Ecológica y Económica - ZEE con la aprobación de su Reglamento.
- Abr. 2006 - Decreto del Consejo Directivo del CONAM N° 010-2006-CONAM-CD establece el proceso metodológico para la ZEE.

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

## **2.- Ha desarrollado instrumentos técnicos sustentatorios para el Ordenamiento Territorial**

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

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

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

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

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

## **4.- Brinda asistencia técnica a Gobiernos Regionales y Locales para el desarrollo e implementación de los instrumentos técnicos**

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

**5.- Dispone de una importante capacidad técnica, instalada para la generación de información territorial como insumo para la elaboración de los instrumentos técnicos sustentatorios para el Ordenamiento Territorial, a través de la herramienta denominada GEOSERVIDOR. (www.geoservidor.minam.gob.pe)**

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

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

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

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

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

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

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

## PRINCIPALES RESULTADOS

### A NIVEL REGIONAL

11 Gobiernos Regionales cuentan con ZEE aprobadas mediante Ordenanzas Regionales.

### A NIVEL LOCAL

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

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

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

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

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

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

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

Quien aprueba los instrumentos sustentatorios del Ordenamiento Territorial es la Autoridad Regional y Local correspondiente, previa opinión favorable del MINAM.

En el caso local, es previa opinión favorable del Gobierno Regional y del MINAM.

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

No, es más bien compartida y concurrente con los Gobiernos Regionales y Locales, en la cual, cada nivel de gobierno desarrolla funciones específicas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



# 2

## Marco Normativo del Ordenamiento Territorial

Lizbeth Giovanna Ayala Calero

El Ordenamiento Territorial en el Perú, se desarrolla y evoluciona en las últimas décadas a partir del impulso jurídico ambiental, iniciado con el derogado Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales<sup>1</sup>. Luego, con la regulación en la Ley Orgánica para al Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, pasando por los objetivos ambientales de la Ley de Bases de la Descentralización, regulándose en la Ley General del Ambiente, para finalmente consolidarse en la normativa del Ministerio del Ambiente y en las normas que emite este Sector.

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

### Descripción del marco normativo

La Constitución Política del Perú establece que toda persona tiene el Derecho Fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado a su desarrollo de vida<sup>2</sup>. El Estado asegura el goce efectivo de ese derecho, determinando la Política Nacional del Ambiente y promoviendo el uso sostenible de sus recursos naturales.<sup>3</sup>

Es a través del Ministerio del Ambiente, que se garantiza el cumplimiento del mandato constitucional sobre la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales<sup>4</sup>; y se asume la rectoría para diseñar, establecer, ejecutar y supervisar la Política Nacional del Ambiente.<sup>5</sup>

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

Cabe indicar que desde la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales<sup>6</sup>, se promueve y se regula el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, estableciendo la soberanía del Estado para su aprovechamiento, traduciéndose ésta, en la competencia que tiene para legislar y ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales sobre ellos.<sup>7</sup>

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

Por ello, la Ley de Bases de la Descentralización<sup>8</sup>, establece como uno de sus objetivos a nivel ambiental, el Ordenamiento Territorial y del entorno ambiental desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo.

Por su parte, la Ley General del Ambiente<sup>9</sup> - Ley N° 28611, establece que la planificación y el Ordenamiento Territorial tienen por finalidad complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible, en base a los siguientes objetivos<sup>10</sup>:

- a) Orientar la formulación, aprobación y aplicación de políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales en materia de gestión ambiental y uso sostenible de los recursos naturales 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.
- b) 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.
- c) Proveer información técnica y el marco referencial para la toma de decisiones sobre la ocupación del territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales; así como orientar, promover y potenciar la inversión pública y privada, sobre la base del principio de sostenibilidad.
- d) Contribuir a consolidar e impulsar los procesos de concertación entre el Estado y los diferentes actores económicos y sociales, sobre la ocupación y el uso adecuado del territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales, previniendo conflictos ambientales.

---

6. Artículo 1 de la Ley N° 26821.

7. Artículo 6 de la Ley N° 26821.

8. Ley N° 27783, publicada el 20 de julio de 2002.

9. Ley N° 28611, publicada el 15 de octubre de 2005.

10. Artículo 20, Ley N° 28611.

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

El Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Decreto Supremo N° 008-2005-PCM<sup>11</sup>, establece que el Ordenamiento Territorial y la Zonificación Ecológica Económica, constituyen procesos dinámicos y flexibles y están sujetos a la política ambiental del país; señalando además que la política nacional en materia de ordenamiento ambiental territorial, constituye referente obligatorio de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno.

A partir de su creación en el año 2008, el Ministerio del Ambiente asumió todas las funciones del Consejo Nacional del Ambiente - CONAM<sup>12</sup>, entre ellas la función correspondiente a Ordenamiento Territorial. En relación a lo indicado, la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente<sup>13</sup>, establece como función rectora de este Sector; el formular, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional del ambiente aplicable a todos los niveles de gobierno<sup>14</sup>; teniendo para ello como función técnico-normativa<sup>15</sup>, aprobar las disposiciones normativas de su competencia.

Por tal motivo, el Ministerio del Ambiente, tiene entre sus competencias la promoción de la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, determinando para ello entre sus funciones específicas, aquella potestad para establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el Ordenamiento Territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso.

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

En el año 2009 el Ministerio del Ambiente<sup>17</sup>, en el marco de sus competencias y funciones, emitió la Política Nacional del Ambiente, de cumplimiento obligatorio en los niveles del Gobierno Nacional, Regional y Local y de carácter orientador para el sector privado y la sociedad civil. Se estructura en base a cuatro ejes temáticos esenciales de la gestión ambiental, respecto de los cuales se establecen lineamientos de política orientados a alcanzar el desarrollo sostenible del país<sup>18</sup>.

---

11. Artículo 53 del Decreto Supremo N° 008-2005-PCM.

12. Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013.

13. Decreto Legislativo N° 1013.

14. Literal a) del numeral 6.1 del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1013.

15. Literal a) del numeral 6.2 del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1013.

16. Decreto Legislativo N° 1013 - Artículo 11.

17. Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM.

18. Apartado 5 del Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM.

El Primer Eje regula lo relacionado a la *“Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica”*, que tiene como uno de sus Lineamientos de Política el Ordenamiento Territorial<sup>19</sup>, contemplando:

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

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

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

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

---

19. Numeral 11 del Apartado 5 del Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM.

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

## Gobiernos Regionales y Locales

Como se ha indicado anteriormente, la Ley de Bases de la Descentralización<sup>20</sup>, establece como uno de sus objetivos a nivel ambiental, el Ordenamiento Territorial y del entorno ambiental desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo.

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

En ese sentido, los gobiernos locales, en materia de Ordenamiento Territorial, tienen como función específica, planificar integralmente el desarrollo local y el Ordenamiento Territorial, en el nivel provincial; conforme a lo establecido en el numeral a) del artículo 73 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972.

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

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

---

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

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

En el mismo sentido, el artículo VIII del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, determina que las competencias y funciones específicas municipales se cumplen en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo.

En ese sentido, la función específica que en Ordenamiento Territorial ejercen los Gobiernos Regionales y Locales, es desarrollada en el marco de las políticas nacionales emitidas por el Ministerio del Ambiente como órgano que, de acuerdo a su norma de creación, regula a nivel nacional en esta materia.<sup>21</sup>

---

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

# BASE NORMATIVA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL

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

## Otros:

- ▶ Acuerdo Nacional: Trigésimo Cuarta Política de Estado en Ordenamiento y Gestión Territorial.





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

Wilmer Perez Vilca

## Notas preliminares

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

## Descripción de las Etapas del Proceso de Ordenamiento Territorial

### ETAPA DE PREPARACIÓN

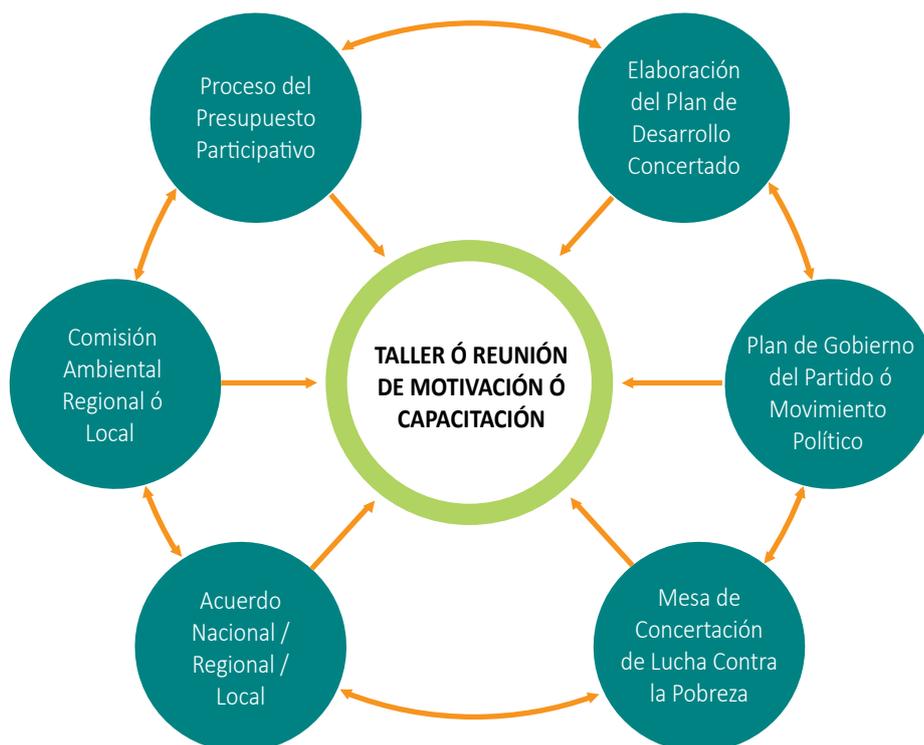
Aquí se definen los objetivos y procedimientos a seguir para el desarrollo del proceso de Ordenamiento Territorial, se involucra y prepara a los participantes relevantes. Para ello debe haber el expreso liderazgo y compromiso político de la autoridad y el cuerpo político regional y/o local para el Ordenamiento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

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

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

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

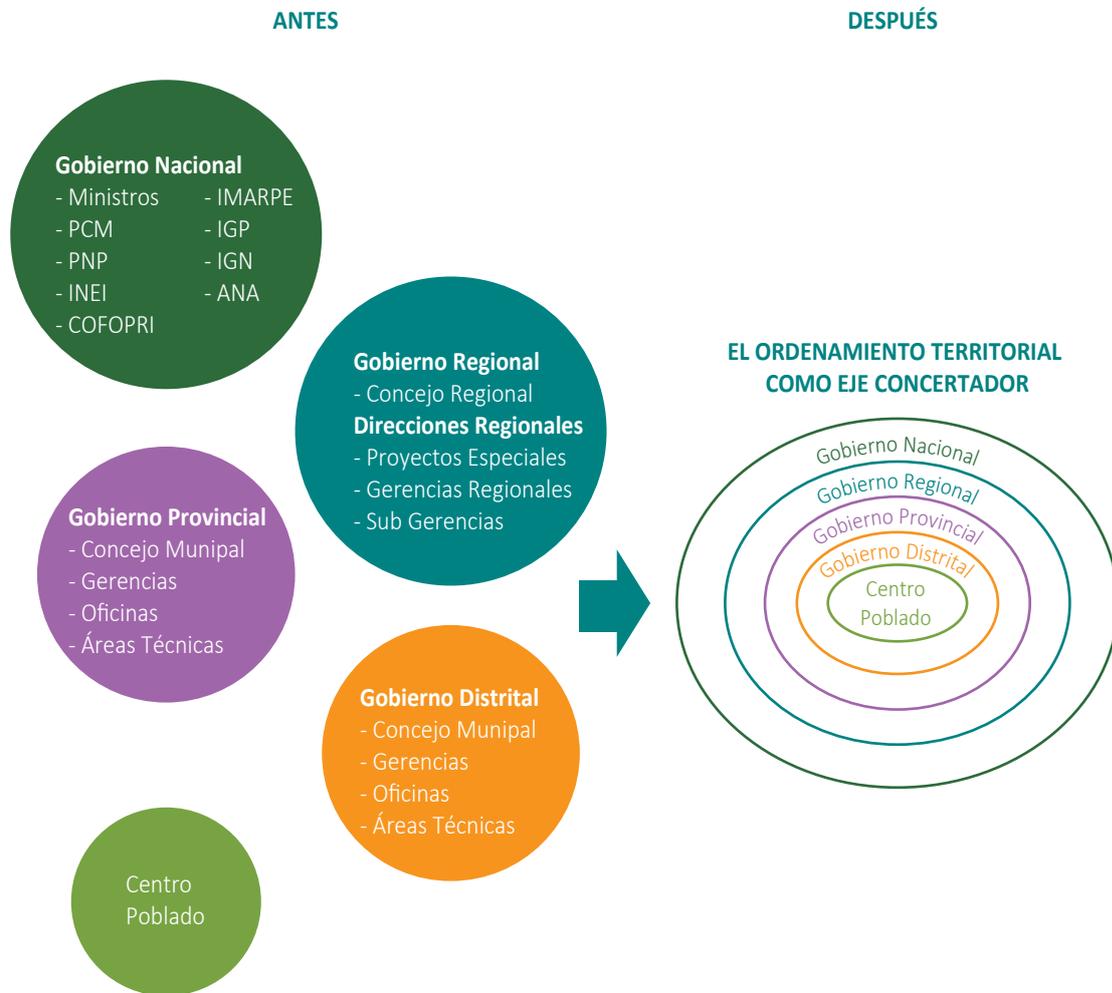
Como resultados se espera que se emita la ordenanza regional o local que facilite la gestión regional o municipal en iniciar o continuar (en caso ya se haya iniciado) el proceso Ordenamiento Territorial, para darle el sustento posterior a la conformación de las comisiones técnicas sobre Ordenamiento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



*Fuente: DGOT*

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

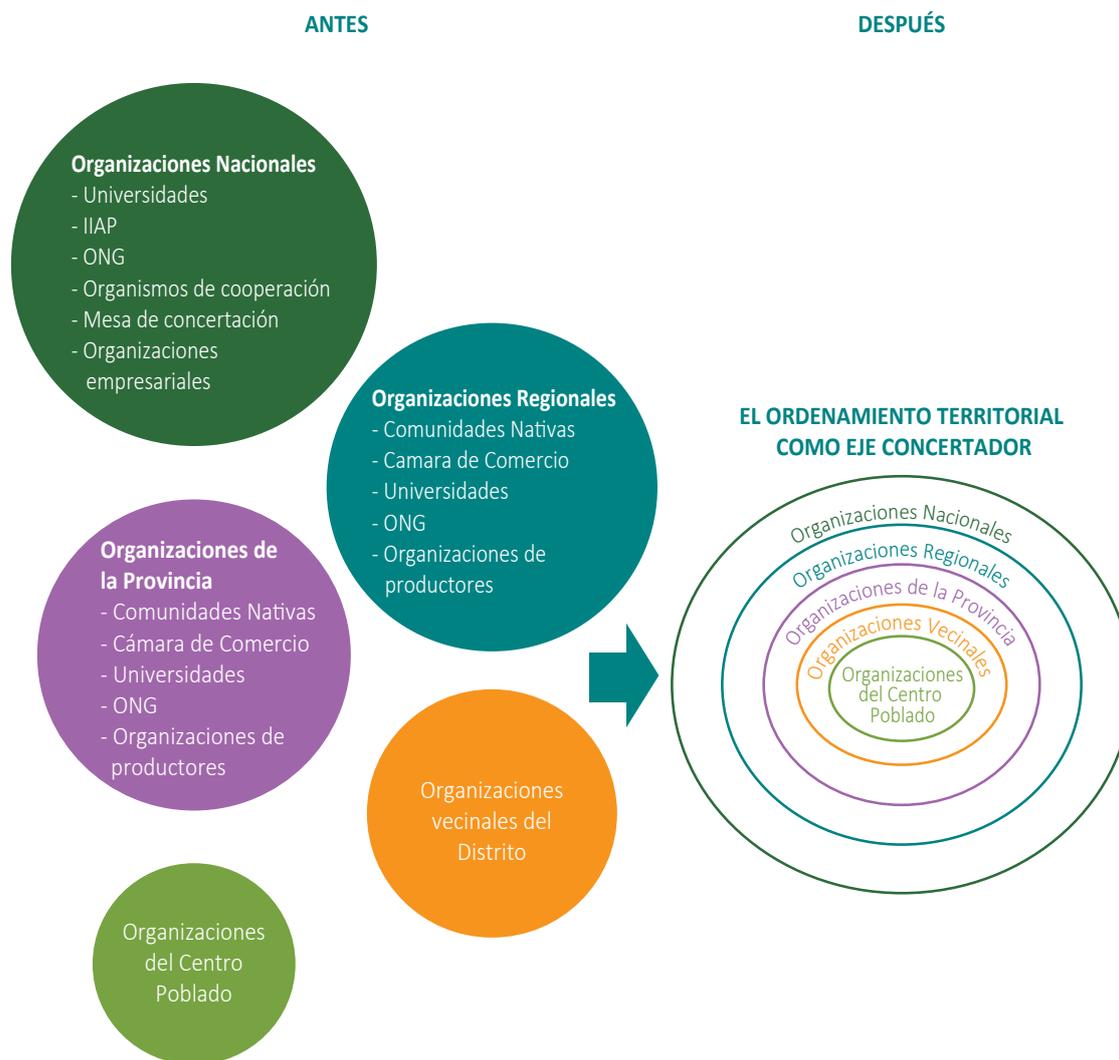
- i) Con las autoridades políticas y representantes del nivel nacional, regional, provincial, distrital para concertar la necesidad de iniciar el proceso de Ordenamiento Territorial ya que ellas conducen el desarrollo territorial.



*Fuente: DGOT*

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

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



*Fuente: DGOT*

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

En suma, uno de los momentos de inicio del proceso Ordenamiento Territorial lo constituye aquel donde se motiva o promueve, y esta ocasión se presenta en el desarrollo de los procesos de Presupuesto Participativo, la formulación del Plan de Desarrollo Concertado, la instalación de la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza, las reuniones en pos del Acuerdo Regional o Local, la formulación de los Planes de Gobierno de los partidos o movimientos políticos (sería ideal que se inserte un rubro sobre la gestión del territorio donde se mencione la utilidad del proceso Ordenamiento Territorial y sus instrumentos), entre otros.

### **La conducción del proceso de Ordenamiento Territorial**

El Ordenamiento Territorial es una función del Estado, por tanto su conducción está a cargo de los gobiernos en sus distintos niveles:

- Nivel nacional
- Nivel regional (incluye al departamental)
- Nivel local (involucra al ámbito provincial)

Así mismo, por definición de Ordenamiento Territorial éste se constituye en un proceso participativo, de toma de decisiones concertadas por tanto se requiere que las distintas organizaciones que representan a la sociedad civil formen parte del desarrollo del proceso, acompañándolo y haciéndolo sostenible. Por ello, en la participación debemos considerar a los niveles de gobierno que conducirán el proceso de Ordenamiento Territorial en sus respectivos territorios, y a las organizaciones de la sociedad civil representadas según su alcance espacial; por ejemplo, una universidad que normalmente tiene alcance regional/departamental puede participar en el proceso Ordenamiento Territorial que conduce un gobierno regional, pero también esta misma universidad puede tener un alcance provincial (una facultad en este caso), puede participar en un proceso Ordenamiento Territorial conducido por un gobierno local. Otras organizaciones como las cámaras de comercio, ONGs, comunidades nativas, etc., tendrían esta misma lógica de participación.

#### **a. La conformación adecuada del equipo técnico**

Para el desarrollo del proceso Ordenamiento Territorial se emplean los siguientes instrumentos técnicos sustentatorios<sup>1</sup>:

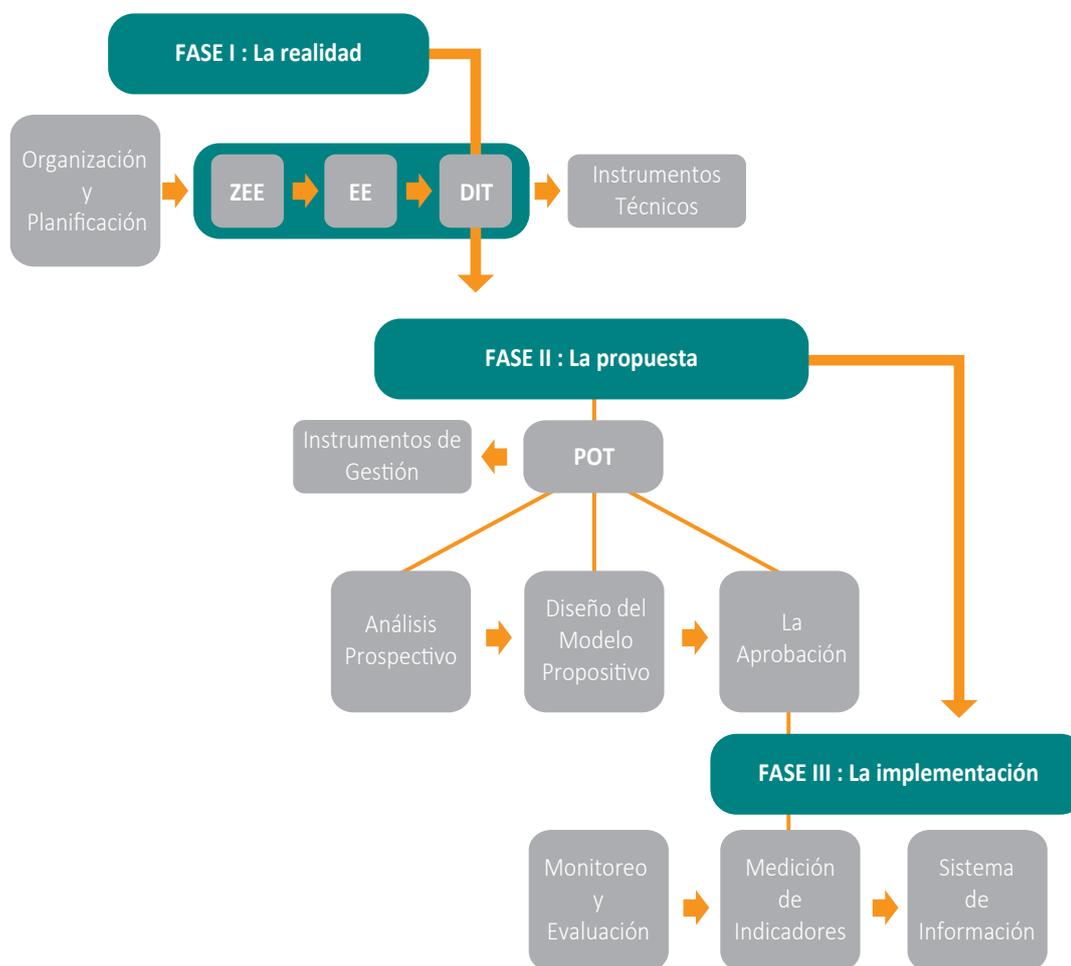
- La Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)
- Los Estudios Especializados (EE)
- El Diagnóstico Integrado del Territorio (DIT)
- El Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

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

---

1. Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM.

sentido es mostrar la secuencia de elaboración de estos instrumentos:



Fuente: DGOT

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

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

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

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

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

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

### Propuesta de organización del proceso de Ordenamiento Territorial

<b>Comisión Técnica Regional de ZEE-OT</b>
Conformada por las instituciones reconocidas por el Reglamento de la ZEE.
<b>Sub grupos de Trabajo</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difusión y Sensibilización</li> <li>• Capacitación y Participación Ciudadana</li> <li>• Generación de Información</li> </ul>
<b>Comité Gerencial</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerencia General</li> <li>• Gerencia Regional de RRNN y GMA ó Autoridad Regional Ambiental</li> <li>• Gerencia Regional de Planeamiento</li> <li>• Gerencia Regional de Desarrollo Económico</li> <li>• Gerencia Regional de Desarrollo Social</li> <li>• Gerencia Regional de Infraestructura</li> </ul>
<b>Comisión Consultiva</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformada por instituciones de investigación, de cooperación, de desarrollo económico regional, etc.</li> </ul>

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

La organización de la participación de los actores en el proceso Ordenamiento Territorial se debe dar en todas sus etapas: Preparación, Diagnóstico, Formulación de Planes, Implementación, y Monitoreo. Es decir, debe ser transversal.

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

Organizar todo el proceso Ordenamiento Territorial involucra considerar la logística indispensable para la formulación de los instrumentos técnicos sustentatorios para dicho proceso. La logística se relaciona a identificar los servicios que se brinda con el Ordenamiento Territorial<sup>2</sup>: el servicio de información y el servicio de regulación.

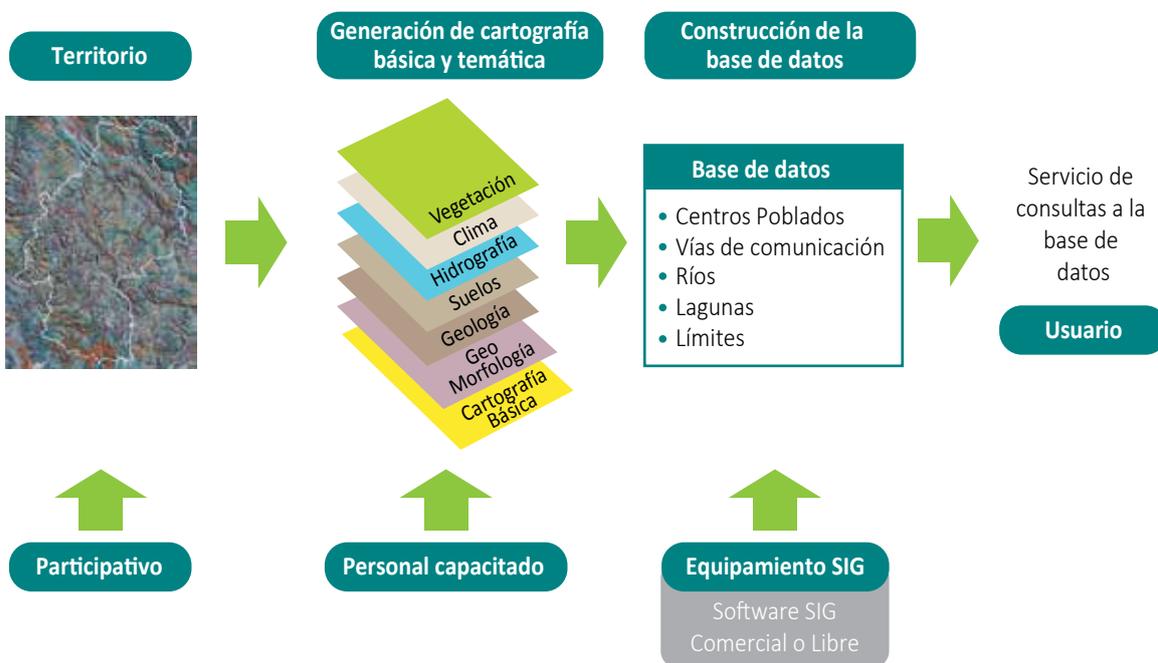
2. R.D. N° 007-2013-EF/63.01, Lineamientos para la formulación de proyectos de inversión pública en materia de ordenamiento territorial.





Lago Titicaca, Puno - Perú.  
Fuente: Archivos MINAM.

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



Fuente: DGOT

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

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

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

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

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

Luego de obtenida la viabilidad y el presupuesto correspondiente se ejecuta según lo previsto en el Estudio Definitivo (Expediente Técnico), donde también se puede solicitar el asesoramiento del MINAM.

### Algunos datos del Proyecto de Inversión Pública relacionado al Ordenamiento Territorial

<b>2. Aspectos Generales</b>		
<b>2.1 Nombre del proyecto</b>		
<b>“Mejora de los Servicios de Información, Promoción y Regulación para el Ordenamiento Territorial en el Gobierno Regional de Lima”</b>		
<b>2.2. Unidad Formuladora</b>		
Sector	:	Gobiernos
Pliego	:	Gobierno Regional de Lima
Nombre	:	Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental
Persona Responsable	:	Ing. Abel Valdez Guerra
Dirección	:	Calle Los Alamos N° 123- Huacho
Teléfono	:	232-3885 / Fax: 239-6365
Correo Electrónico	:	medioambiente@regionlima.gob.pe
<b>2.2. Unidad Ejecutora</b>		
Sector	:	Gobiernos
Pliego	:	Gobierno Regional de Lima
Nombre	:	Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental
Persona Responsable	:	Ing. Abel Valdez Guerra
Dirección	:	Calle Los Alamos N° 123- Huacho
Teléfono	:	232-3885 / Fax: 239-6365

Partida Presupuestal	Unidad	Cant.	P.U.	Total
1. Desarrollo de capacidades de los órganos competencia del Gobierno Regional y Provinciales, para el Ordenamiento Territorial (80 personas divididos en 2 grupos- 3 módulos x 16 sesiones x 32 días- 1 día recorrido para cada grupo) y propuesta de mejoramiento administrativo	Talleres de Capacitación, reconocimiento de tamaños y Propuestas de mejoramiento administrativo	9	38,389	35,500
Diseño de los Módulos (1 profesional x 2 meses)	Mes	3	5.500	16,500
Propuesta de Implementación de la oficina Ordenamiento Territorial	Mes	3	5.500	16,500
Ordenamiento y coordinaciones del Curso (auspicios, invitaciones confirmaciones, reservaciones, asistencia, etc)	Mes	16	4.500	72,000
Alimentación (33 días x 42 personas x 2)	Unid	2,772	35	97,020
Hospedaje (17 días x 42 personas x 2 grupos)	Unid	1,428	50	71,400
Movilidad para recorrido muestra Huaura (1 día x 2) (omnibus para 40 personas)	Unid	2	1,800	3,600
Materiales para capacitación (40 personas x 3 materiales) (1 por cada módulo) x 2 grupos	Unid	240	15	3,600
Materiales (papelógrafos, plumones, etc)	Global	8	200	1,60
Profesores (33 días x 8 horas) x 2 grupos	Horas	528	100	52,800
Pasajes Lima-Huacho-Lima (Profesores)(32 pasajes día y regreso) x 2 grupos	Unid	64	20	1,280
Gastos varios (cuter, teléfonos, movilidades internas, etc)	Global	2	3,000	6,000
Alquiler de Local (para talleres)	Días	64	50	3,200
2. Adquisición de equipos para la implementación de la Oficina de Ordenamiento Territorial	Plataforma del sistema de inversión geográfica	2	191,810	383,620
Equipo informático (Ordenador intel Corel 13 530)	Unid	6	2,500	15,000
Equipo informático (Notebook Toshiba M645)	Unid	4	3.200	12,800
Impresora Inyección HP Office Jet Pro N8600	Unid	2	1,350	2,700
Impresora Láser HP C415A	Unid	2	1,540	3,080

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

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

## ETAPA DE DIAGNÓSTICO

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

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

### a) La Zonificación Ecológica y Económica – ZEE

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

Existe un avance en cuanto a la formulación de la Zonificación Ecológica y Económica. A abril de 2014, once (11) gobiernos regionales cuentan con sus ZEE aprobadas y tres (03) procesos regionales se encuentran en la etapa final de este proceso. Cabe resaltar que los gobiernos locales, de acuerdo a sus funciones, vienen impulsando la formulación de la Zonificación Ecológica y Económica; para lo cual el MINAM, en coordinación con los gobiernos regionales, asistirá técnicamente a las municipalidades que lo requieran.

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



Fuente: DGOT

3. R.D. N° 007-2013-EF/63.01

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

### La Zonificación Ecológica y Económica<sup>5</sup>

#### Propósito

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

#### Finalidad

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

### b) Estudios Especializados – EE

Los Estudios Especializados (EE) responden al interés de conocer la relación de la sociedad con el medio natural, la evolución la situación actual y sus tendencias en torno a las dinámicas, los cambios, las modificaciones sociales sobre el territorio. Realizar estos estudios demanda un levantamiento puntual de información sobre un tema específico. Se podría incluso decir que los EE complementan la información que ya existe en la ZEE, puntualizando cuál es el contexto geográfico, el rol y las dinámicas territoriales y sociales tanto económicas y ambientales por cada ámbito de intervención. La R.M. N° 135-2013-MIN AM plantea la elaboración de siete (7) estudios especializados, de acuerdo a la realidad geográfica.

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

La ZEE y los EE, constituyen información del escenario actual y de las perspectivas de desarrollo del territorio en análisis.<sup>7</sup>

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

5. D.S.N° 087-2004-PCM, Reglamento ZEE.

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

6. Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM

7. Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM

8. Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM

### c) El Diagnóstico Integrado del Territorio – DIT

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

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

A partir de los resultados del DIT se desarrollaran las fases del proceso de elaboración del POT.<sup>9</sup>

### ETAPA DE FORMULACIÓN DE PLANES

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

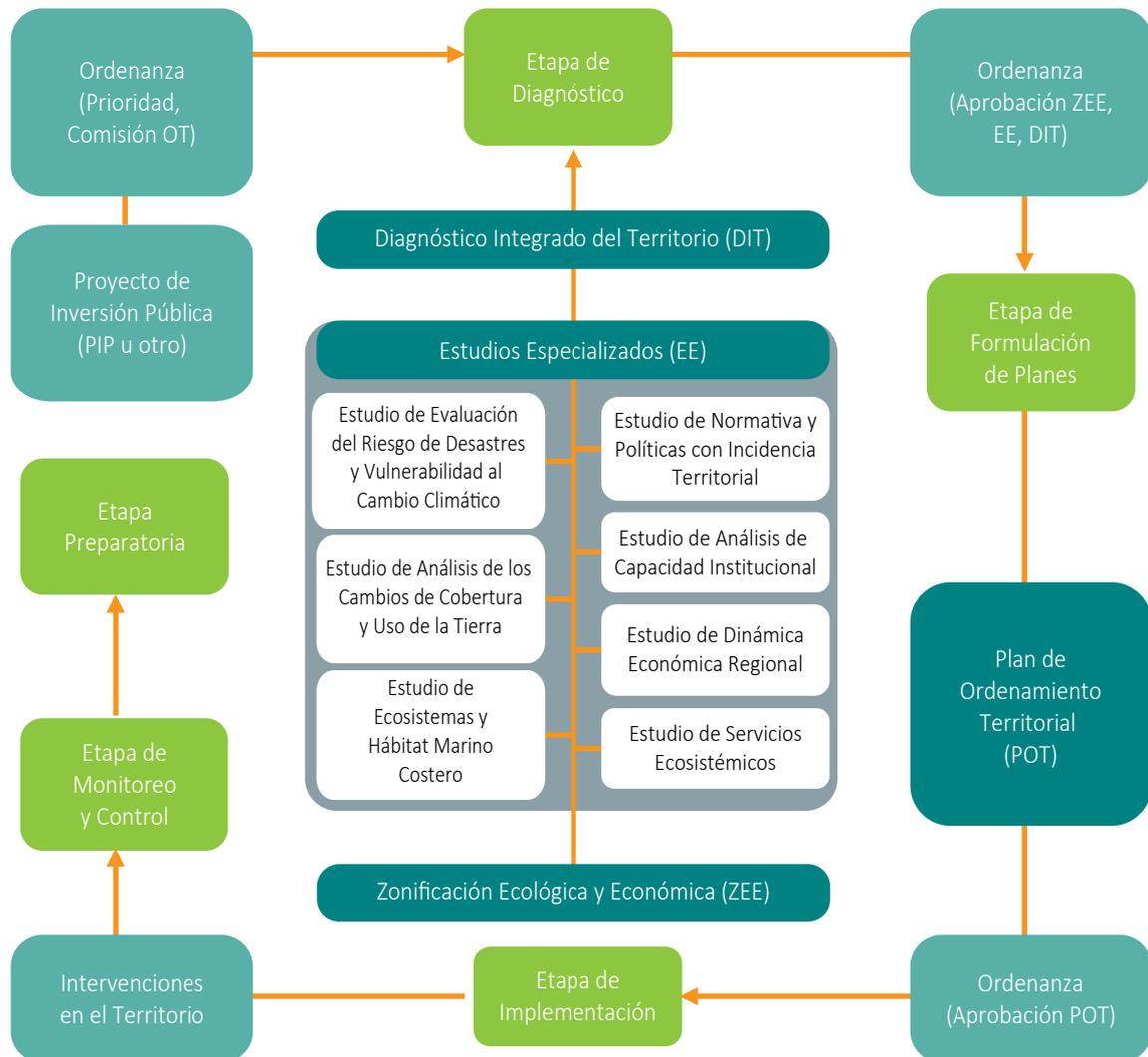
El POT es un instrumento de planificación y de gestión del territorio, dinámico y participativo que se construye a partir del Diagnóstico Integrado del Territorio (DIT), donde se promueve y regula los procesos de organización y gestión sostenible del mismo, articulados a los planes ambientales, de desarrollo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

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

9. Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM.

10. Fuente: Resolución Directoral N° 007-2013-EF/63.01

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



- Proceso de Ordenamiento Territorial por etapas.
- Intervenciones del nivel del Gobierno correspondiente respecto al proceso de Ordenamiento Territorial.
- Instrumentos técnicos sustentatorios para el Ordenamiento Territorial (RM 135 - 2013 - MIANM).

Fuente: DGOT. Adaptación de la R.D. N° 007-2013-EF/63.01

## ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN

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

Para ello, previamente se deben realizar las siguientes actividades: <sup>11</sup>

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

## ETAPA DE MONITOREO

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

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

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

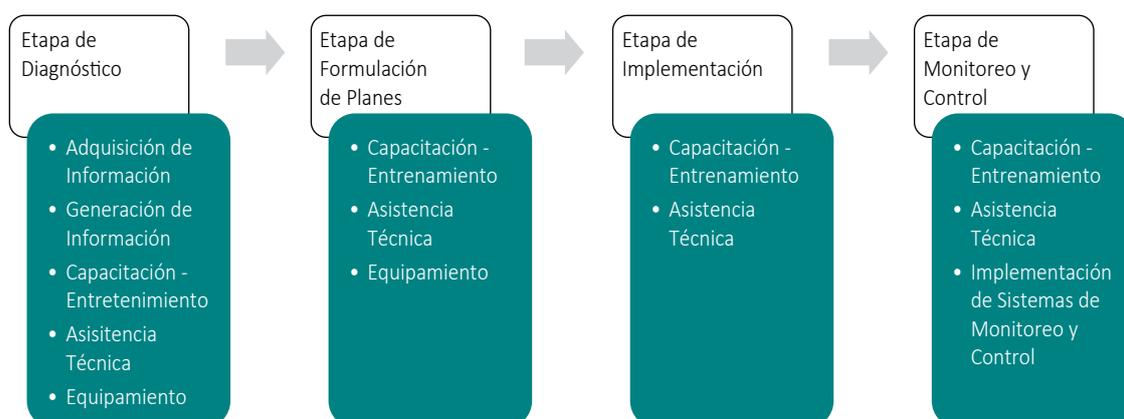
---

11. R.D. N° 007-2013-EF/63.01

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

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

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



*Fuente: R.D. N° 007-2013-EF/63.01*

## Algunas reflexiones finales

En el último informe de Desarrollo Humano para el Perú<sup>13</sup> considera de singular importancia al Ordenamiento Territorial, para orientar el uso y la ocupación del territorio en función a la disponibilidad de la información sobre ecosistemas marino-costeros, ecosistemas de bosques, altoandinos, agua, humedales amazónicos, para la gestión de riesgos, y adicionalmente a las necesidades de información social y económica, para orientar la toma de decisiones de los diferentes niveles de gobierno, en función a sus competencias y funciones. En ello radica la importancia del Ordenamiento Territorial porque incorpora en su diseño la toma de decisiones concertación con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, reduciendo la posibilidad de conflictos.

12. R.D. N° 007-2013-EF/63.01

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



# 4

## Consideraciones técnicas para la elaboración de los Estudios Especializados

Helga Lili Valdivia Fernández

### Sobre los Estudios Especializados (EE)

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

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

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

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

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

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

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

Tras la emisión de la R.M. Nº 135-2013-MINAM, los gobiernos regionales de: Apurímac, Ayacucho, Cusco, Junín, Huánuco, Ica, Loreto, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, Tacna, y Ucayali; han solicitado asistencia técnica para la elaboración de los EE. En tanto las regiones de Piura y Cajamarca ya los vienen elaborando.

A la fecha, la Dirección General de Ordenamiento Territorial del MINAM, viene brindando asistencia Técnica a gobiernos regionales para la elaboración de los EE, desarrollando para ello reuniones de trabajo, capacitaciones, asistencia técnica permanente y evaluación de avances.

A continuación se detallan los Estudios Especializados:

## I. Estudio de Dinámica Económica Regional

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

- **DINÁMICA ECONÓMICA**, determinará la estructura económica territorial, la dinámica económica territorial, la clasificación económica del territorio, y el análisis espacial de la integración económica.
- **DINÁMICA DE SISTEMAS Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL**, de existir diagnósticos urbanos elaborados en el marco de los Planes de Acondicionamiento Territorial y Planes Urbanos y de Desarrollo Urbano, se revisarán y considerarán como insumos importantes para el análisis de la dinámica de sistemas y organización territorial, la información generada en estos, a fin de vincular las zonas urbanas con las rurales, y la interconexión entre ambas.

## II. Estudio de Normativa y Políticas con Incidencia Territorial

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

- El Estudio de Normativa y Políticas con Incidencia Territorial se realiza a través de una metodología simplificada de análisis multi-criterio, usando 2 matrices de análisis.
- La Primera Matriz, denominada “Matriz de Estudio Especializado en Normas y Políticas con Incidencia Territorial”, desarrolla las pautas 1, 2 y 3 detalladas en el esquema de pautas técnicas de los E.E. Esta es la matriz principal y se divide en componentes que permiten analizar separadamente cada norma o política con incidencia territorial. Existen 5 componentes: 1) Información General, 2) Análisis de Competencias, 3) Nivel de Implementación y 4) Problemas y Soluciones. Adicionalmente, se incluye una columna de “Calificación”.
- La segunda Matriz, denominada “Matriz de Caracterización del Nivel de Implementación de la Zonificación Ecológica y Económica”; que desarrolla la Pauta 4. (Ver esquemas de E.E. al final del artículo).

### III. Estudios de Análisis de Capacidad Institucional

Para la elaboración del presente estudio, se tiene en consideración que un sólo enfoque o metodología no permite por sí sola proporcionar la información necesaria se han recogido aspectos conceptuales de cuatro principales metodologías que se utilizan en la actualidad para la evaluación de capacidades institucionales, tales como Marco para el Diagnóstico de Capacidades del PNUD<sup>1</sup>, Sistema de Análisis de Capacidad Institucional – SADCI<sup>2</sup>, Organizational Capacity Assessment Tool – OCAT<sup>3</sup>; e Índice de Capacidad Institucional (ICI). La metodología propuesta comprende la elaboración de dos tipos de análisis:

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

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

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

---

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

## IV. Estudio de Análisis de los Cambios de la Cobertura y uso de la Tierra

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

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

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

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

## V. Estudio Ecosistemas y Habitat Marino Costero

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

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

## VI. Estudio de Servicios Ecosistémicos

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

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

## VII. Estudios de Evaluación del Riesgo de Desastres y Vulnerabilidad al Cambio Climático

Se generará información relacionada a esta temática, teniendo en cuenta los procedimientos técnicos, y metodologías validadas a nivel nacional y sugerido por las instituciones públicas que según la Ley y Reglamento del SINAGER tienen competencia en este tema.

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

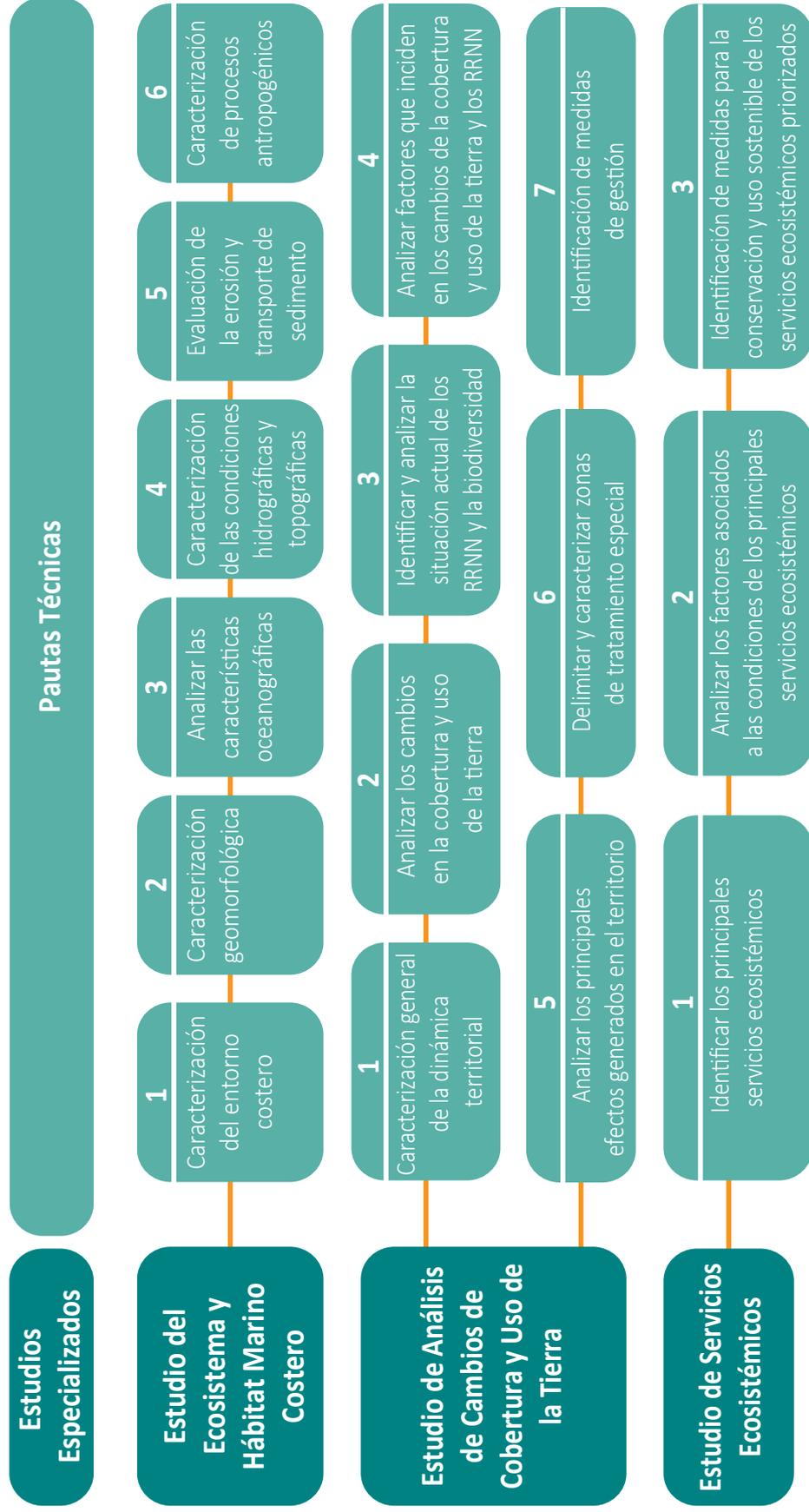
### Precisiones finales

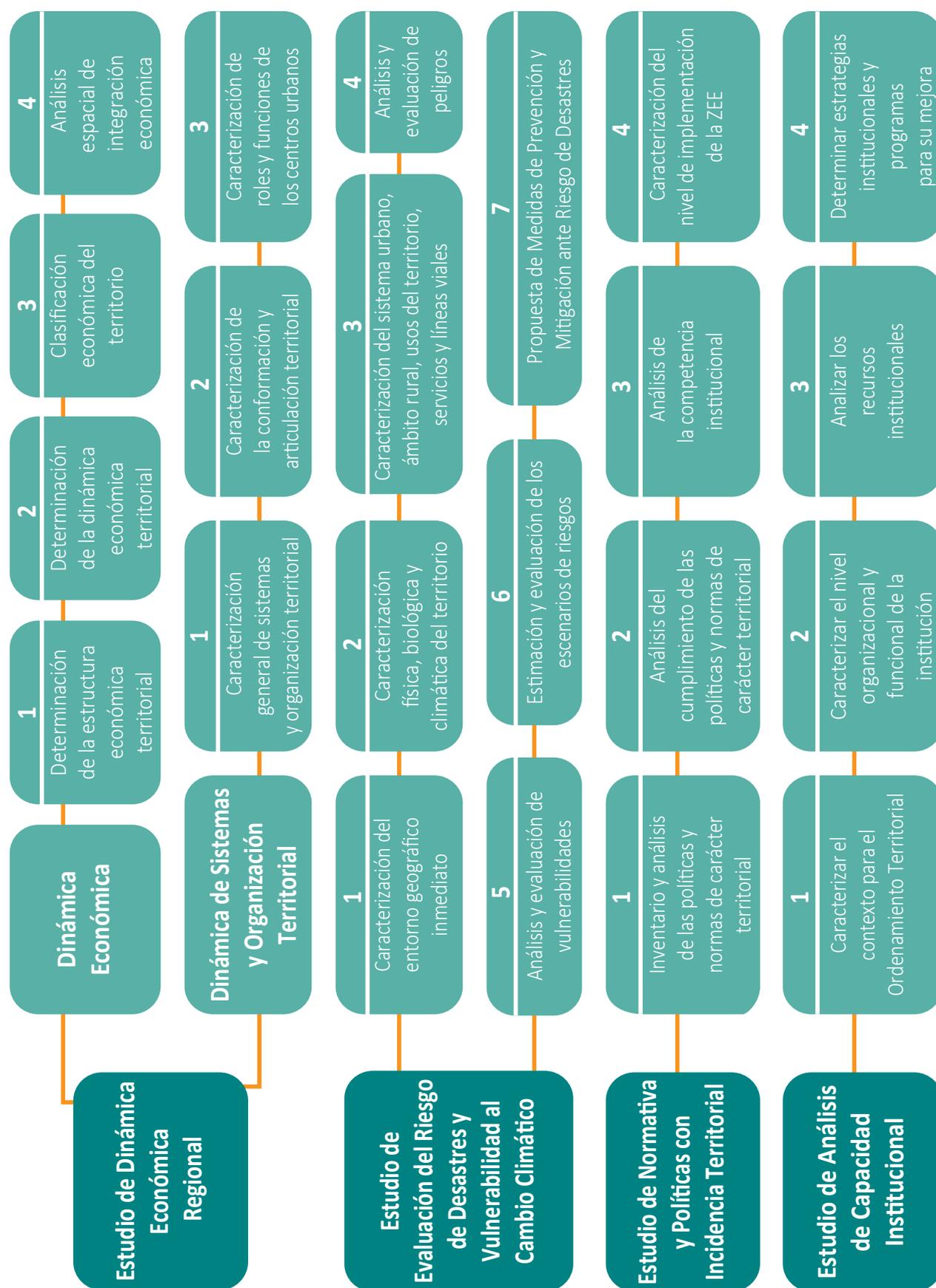
Para lograr el Ordenamiento Territorial en el país, se deberá poner especial énfasis en el proceso de fortalecimiento y desarrollo de capacidades en autoridades, funcionarios y técnicos para que puedan llevar de manera adecuada un proceso de gestión de los gobiernos regionales y locales, pues de ellos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

Así mismo, se hace necesario que incorporen los instrumentos dirigidos al Ordenamiento Territorial en la serie de instrumentos de gestión administrativa y operativa de cada institución. Del mismo modo, incorporar como un insumo el modelo de Ordenamiento Territorial en planes operativos y procesos de desarrollo vinculados al plan de desarrollo concretado.

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

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









# 5

## Los Proyectos de Inversión Pública en materia de Ordenamiento Territorial

Rany Francisco Rodríguez Reátegui

### Consideraciones previas

Los Proyectos de Inversión Pública en materia de Ordenamiento Territorial en el Perú son un medio técnico que permite planificar y ejecutar las acciones iniciales de los procesos de Ordenamiento Territorial (OT)<sup>1</sup> a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. En el año 2002 se registró por primera vez en el país un Proyecto de Inversión Pública en Ordenamiento Territorial, este estudio de preinversión a nivel de perfil fue denominado: Zonificación Ecológica y Económica en la Región Ucayali con código SNIP N° 2840<sup>2</sup>. Es importante precisar que en ese año a raíz de este proyecto se generó la opción de gestionar mejor la intervención en información espacial de algunas partes del país y motivó que en años posteriores se diseñara un instrumento técnico entre CONAM y el MEF, que facilitaría dichas intervenciones a nivel nacional. Así, los Proyectos de Inversión Pública (PIP) han permitido a gobiernos regionales y a gobiernos locales gestionar de forma más adecuada el presupuesto determinado a inversión pública principalmente para la generación de información territorial a través de la elaboración de Zonificación Ecológica y Económica como instrumento técnico sustentatorio del Ordenamiento Territorial.

- 
1. Los procesos de Ordenamiento Territorial son: (Etapas de Preparación, Diagnóstico, Planificación, Implementación y Monitoreo) RM N° 135-2013--MINAM
  2. Banco de proyectos

## Definiendo un PIP en materia de Ordenamiento Territorial

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

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

Un Proyecto de Inversión Pública en materia de Ordenamiento Territorial debe cumplir con las siguientes condiciones:<sup>3</sup>

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

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

También es importante señalar la formulación de los PIP en materia de Ordenamiento Territorial es desarrollada por los Gobiernos Regionales<sup>4</sup> y Gobiernos Locales<sup>5</sup> en el marco de sus competencias. Cabe precisar además que, en el nivel nacional, las funciones en materia de Ordenamiento Territorial las asume el Ministerio del Ambiente, a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales (Artículo 37° del Decreto Supremo N° 007-2008-MINAM).<sup>6</sup>

---

3. R.D.N°007-2013-EF/63.01

4. Literal a del Artículo 53°, de la Ley N° 27867.

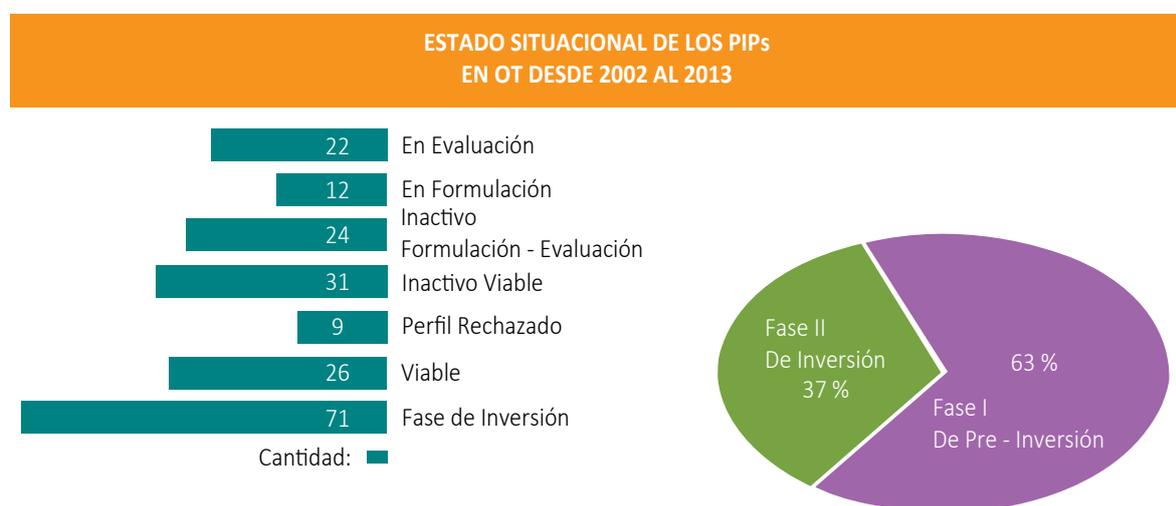
5. Literal a y b del Artículo 73° de la Ley N° 27972.

6. Para más información al respecto es recomendable ver:  
ROF MINAM ([www.minam.gob.pe](http://www.minam.gob.pe))

## Panorama actual de los PIP en OT

En la actualidad, el Perú cuenta con 194 registros<sup>7</sup> en el banco de proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública. Estos proyectos están organizados en 7 categorías. De ellas hay que resaltar los 71 gestionados por el nivel de Gobierno Regional y Local que se encuentran en la Fase de Inversión, es decir en la segunda fase de las tres fases existentes en el ciclo del proyecto, lo que implica que éstos están en pleno desarrollo de los estudios definitivos y su ejecución lo que quiere decir que una tercera parte del total de PIPs del Banco de Proyectos en materia de Ordenamiento Territorial ya están en ejecución.

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

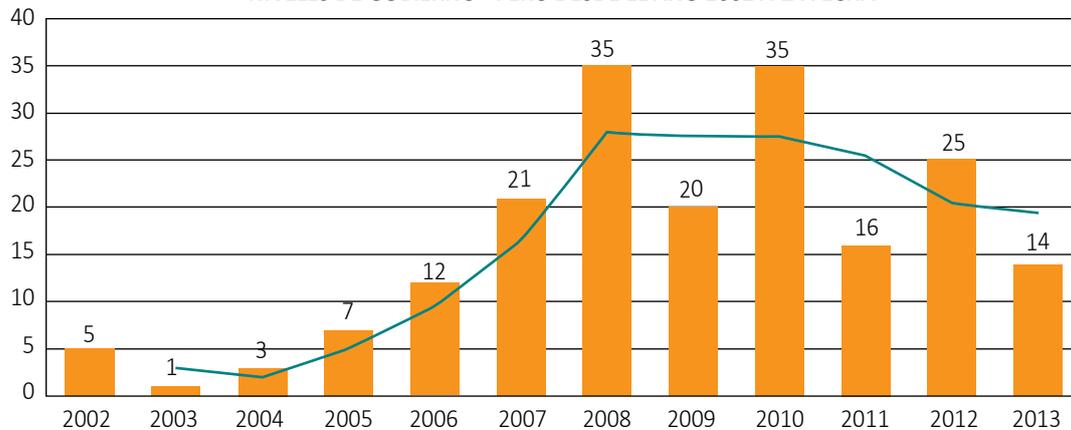


*Fuente: SNIP*

En los últimos años, se ha identificado más de 250,000 registros de PIPs de diversos sectores en el Banco de proyectos SNIP Perú, en el lapso de 11 años. En el año 2002 se identifica el primer registro de PIPs tendientes al Ordenamiento Territorial, evolucionando de manera creciente en los Gobiernos Regionales y Locales.

7. Banco de Proyectos- [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)

**PIPS EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL REGISTRADOS EN EL MARCO DEL SNIP, EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO - PERÚ DESDE EL AÑO 2002 A LA FECHA**



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

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

*Fuente: Elaborado por la DGOT - MINAM*

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

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

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

**Los componentes de los PIPs en materia de Ordenamiento Territorial, son:**

- **El desarrollo de capacidad institucional**, esto incluye capacidad técnica instalada. De esta manera autoridades, funcionarios y técnicos de diversos niveles de gobierno pueden contar con el conocimiento necesario que les permita desarrollar acciones vinculadas al Ordenamiento Territorial.
- **Instalación y mejoramiento** de ambientes en el que se desarrollen las actividades diarias operativas.
- **Paquete tecnológico apropiado** para el desarrollo de funciones y competencias vinculadas esto implica la adquisición de equipos para brindar un mejor servicio de información estandarizada a nivel nacional.

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

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

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

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

El Servicio de OT, son los servicios de gobierno vinculados a la información y regulación para el Ordenamiento Territorial provistos por los Gobiernos Regionales y Locales.

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

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

A continuación se detallan las intervenciones al servicio:

### EL PRODUCTO

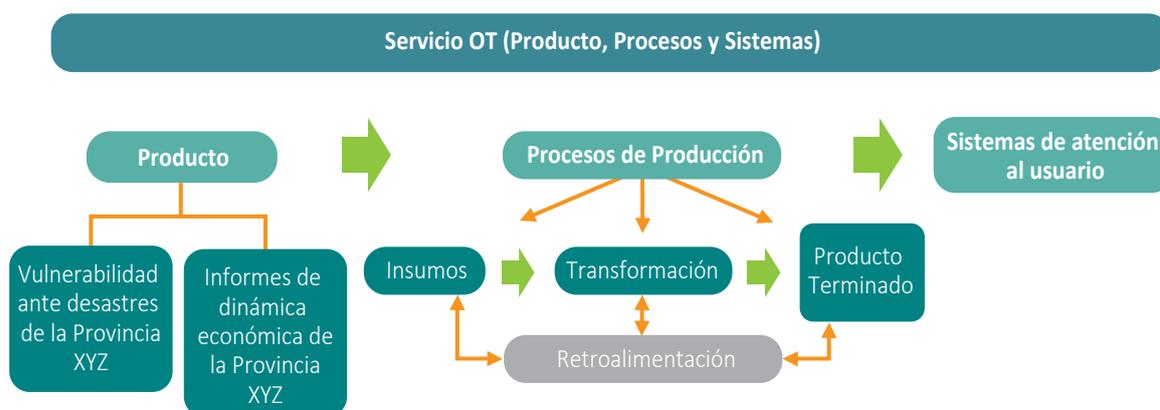
Se podrá diseñar el producto, sean informes consolidados, información espacial o memorias descriptivas de fácil manejo que deriven de la ZEE, EE, DIT o POT.

### LOS PROCESOS

Deberá establecerse la ruta de trámite desde la solicitud de la información pues el PIP en OT refiere provisión de información y regulación hasta el nivel de avance del que disponga la entidad según sus competencias.

### LOS SISTEMAS DE ATENCIÓN AL USUARIO

Es necesario establecer los mecanismos para la atención de consultas de información al año respecto de las limitaciones y potencialidades del territorio y sobre la regulación, respecto del uso y ocupación sostenible. Lo que permitirá incluso diseñar los sistemas operativos pertinentes. Además corresponde establecer el tipo de información a proveer según las competencias y funciones de los Gobiernos Regionales y Locales según el nivel en sus respectivas Leyes Orgánicas.



Fuente: DGOT

## A MODO DE CONCLUSIÓN

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

- Diagnosticar el servicio de Ordenamiento Territorial en una determinada entidad de Gobierno Regional o Local.
- Estimar el grado de intervención del Estado, es decir el tamaño e intervención para el proceso en Ordenamiento Territorial y como debe ser impulsado, a través de recursos logísticos, financieros, humanos, institucionales, técnicos, tecnológicos y demás.
- Los PIPs en materia de Ordenamiento Territorial sirven exclusivamente para generar las condiciones de la entidad para el desarrollo del proceso Ordenamiento Territorial en lo respectivo a sus etapas, al mismo tiempo que permite el desarrollo del servicio de brindar información y regulación de territorio a los usuarios – sociedad civil, sector industria, otros organismos gubernamentales, asociaciones civiles, entre otros.
- La información de los PIPs en materia de Ordenamiento Territorial permite determinar la brecha social en esta temática, con la finalidad de no sobredimensionar o subdimensionar la acción del estado vía inversión pública.
- Siendo que el Ordenamiento Territorial no sólo es una Política de Estado, sino también un servicio público con características de No exclusión y No rivalidad, los elementos con los que cuenta la intervención en materia de Ordenamiento Territorial permite lograr una óptima asignación de recursos en el proceso de planificación y gestión pública en todos los niveles de gobierno.

En el 2014, la Dirección General de Ordenamiento Territorial del Ministerio del Ambiente, continuará brindando asistencia técnica y capacitación a nivel nacional dirigido a Gobiernos Regionales y Locales para la formulación de PIPs en Ordenamiento Territorial y en el seguimiento de aquellos PIPs que se encuentran en ejecución orientando la construcción de procesos de Ordenamiento Territorial que contribuyan al desarrollo integral de la población, a través del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, el uso y la ocupación sostenible del territorio, y el cumplimiento de competencias y funciones encomendadas según la normatividad vigente vinculada al Ordenamiento Territorial.





# 6

## Algunas reflexiones finales: Mitos y verdades del Ordenamiento Territorial en Perú

Adrián Fernando Neyra Palomino

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

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

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

Un claro ejemplo las oportunidades que brinda la información obtenida por la ZEE, es el convenio EURO ECOTRADE en el que participan el MINAM, MINCETUR, y Gobiernos Regionales, para el desarrollo de productos agroecológicos que contribuyan a apoyar la Estrategia Peruana del comercio internacional de productos orgánicos en el marco del TLC con la UE, desde regiones como Arequipa, Cusco, Puno, Madre de Dios y Piura. Para ello se tomará en cuenta la información proporcionada en la ZEE, permitiendo la identificación de las mejores zonas de cultivo y consideraciones técnicas para aumentar la productividad.

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

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

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





Ministerio del Ambiente  
Av. Javier Prado Oeste N° 1440  
San Isidro, Lima. Perú  
Central Telefónica (+511) 611 6000  
Línea verde: 0800-00-660  
Fax: (+511) 611 6034  
[www.minam.gob.pe](http://www.minam.gob.pe)

