



USAID | **PERU**
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA

**RAPID DIAGNOSIS OF THE ISSUES PRIORITIZED
IN THE ANNUAL REPORT ON THE
DECENTRALIZATION PROCESS:
DIAGNOSTIC AND PROPOSALS FOR
IMPROVEMENT OF PUBLIC POLICIES AND
THE REGULATORY FRAMEWORK OF LAND
USE PLANNING**

JULY 2013

This publication was produced for review by the United States Agency for International Development. It was prepared by prepared by Short-Term Technical Consultant Dr. Ing. Omar Landeo.

This publication was produced for review by the United States Agency for International Development by Tetra Tech, through Peru ProDecentralization Program, (Decentralization and Local Governance Program), Contract No. AID-527-C-12-00002.

Tetra Tech Contacts:

Jessica Britt, Project Manager

Thomas Reilly, Senior Technical Advisor / Manager

Violeta Bermudez, Chief of Party

Tetra Tech ARD Home Office Address: 159 Bank Street, Suite 300

Burlington, VT 05401

Tel: (802) 495-0282

Fax: (802) 658-4247

Documento elaborado por:

Dr. Ing. Omar Landeo (Consultor)

Revisado y ajustado por:

Equipo técnico del Programa ProDescentralización

**RAPID DIAGNOSIS OF THE ISSUES
PRIORITIZED IN THE ANNUAL REPORT
ON THE DECENTRALIZATION
PROCESS:**

**DIAGNOSTIC AND PROPOSALS FOR
IMPROVEMENT OF PUBLIC POLICIES
AND THE REGULATORY FRAMEWORK
OF LAND USE PLANNING**

JULY 2013

DISCLAIMER

The author's views expressed in this publication do not necessarily reflect the views of the United States Agency for International Development or the United States Government.

TABLA DE CONTENIDO

- I. Presentación**
 - II. Antecedentes**
 - III. Enfoque metodológico**
 - IV. Marco conceptual**
 - IV.1) Contexto académico
 - IV.2) Contexto institucional y normativo
 - V. El contexto territorial: desafíos del ordenamiento y el fenómeno urbano - rural.**
 - V.1) Ejes estructuradores del territorio
 - V.2) Fenómeno urbano – rural
 - VI. El ordenamiento territorial como política pública**
 - VI.1) El ordenamiento territorial es una política y práctica de orden gubernamental
 - VI.2) Los reguladores de las políticas públicas en materia territorial
 - VI.3) La normatividad o legislación territorial
 - VI.4) La experiencia comparada: el caso colombiano de ordenamiento territorial desde una perspectiva global
 - VII. El ordenamiento territorial en el Perú: debilidades y fortalezas**
 - VII.1) Política pública
 - VII.2) Institucionalidad y normativa
 - VII.3) Instrumentación y la zonificación económica ecológica
 - VII.4) Rectoría de las políticas territoriales
 - VIII. Presentación de casos regionales y locales en materia de ordenamiento y gestión del territorio**
 - VIII.1) Estado general de las políticas, del planeamiento y de la gestión territorial de los gobiernos regionales y locales
 - VIII.1.1) Las políticas, el planeamiento y la gestión territorial en el ámbito regional y local
 - VIII.1.2) Balance
 - VIII.2) Primer caso: Gestión del Gobierno Regional de Loreto en materia de ordenamiento territorial, el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y el desarrollo de las comunidades nativas
 - VIII.3) Segundo caso: Implementación de un “Plan de Ordenamiento Territorial en el distrito Soritor”
 - VIII.4) Tercer caso: El catastro urbano una herramienta fundamental para el ordenamiento y la planificación urbana
 - IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**
 - X. BIBLIOGRAFÍA**
- ANEXOS**
- Anexo 1:** Referencias para el diagnóstico sobre ordenamiento territorial
 - Anexo 2:** Cuadro resume de instituciones, competencias y normativa sobre OT
 - Anexo 3:** Referencias institucionales sobre las funciones y las dificultades percibidas en los sectores del gobierno nacional en materia de territorio
 - Anexo 4:** Referencias sobre el estado situacional de las políticas territoriales y el marco normativo de la gestión y el ordenamiento territorial en el Perú.

I. PRESENTACIÓN

Los desafíos que enfrenta el Estado, a través de sus tres niveles de gobierno¹, están relacionados con el desarrollo armónico, con la visión sobre el planeamiento y con la gestión de los diferentes componentes territoriales, entre ellos: la población y su distribución; el desarrollo de las actividades económicas; las redes de comunicación; las características ambientales y la disponibilidad de los recursos. En ese contexto, el ordenamiento del territorio se constituye en una herramienta para responder a dichos desafíos.

En efecto, el ordenamiento territorial es un proceso técnico de adecuación de los diferentes componentes del territorio, con la finalidad de orientarlos al desarrollo sostenible e integral de determinado ámbito territorial. Asimismo, puede ser entendida como una política pública que responde a un enfoque interdisciplinario, global, funcional y prospectivo, cuyo objetivo es lograr el desarrollo socioeconómico equilibrado, la mejora de la calidad de vida, y la gestión responsable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente.

Desde la perspectiva del desarrollo sustentable y socioeconómico equilibrado, el ordenamiento territorial debe articular un conjunto de políticas públicas nacionales, regionales y municipales. No obstante, actualmente, el gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales vienen cumpliendo sus funciones bajo un marco normativo abundante que regula los diversos componentes territoriales y que, en algunos casos, resulta de difícil armonización. La normativa ha institucionalizado un conjunto de conceptos, metodologías e instrumentos para el desarrollo urbano, la demarcación territorial, el acondicionamiento territorial, el desarrollo económico y otros aspectos que constituyen insumos o elementos del ordenamiento territorial. Sin embargo, también se observa que dichos instrumentos no se encuentran articulados e integrados en un marco general; a pesar que una adecuada implementación de políticas públicas y prácticas gubernamentales en esta materia impactaría de forma positiva en el territorio y en el desarrollo del país.

En el Perú, en los últimos años, se viene experimentando un auge económico derivado de las inversiones orientadas a la explotación de sus recursos naturales principalmente minerales e hidrocarburos. Es precisamente, en estos momentos de expansión económica, cuando se pone en cuestión la valoración de los diferentes recursos (agua, oro, flora, fauna, etc.) con fines de su aprovechamiento racional, creando muchas veces conflictos de intereses entre los diferentes actores: sociales, gubernamentales y privados. Bajo este panorama el ordenamiento territorial se constituye en una herramienta que orienta el desarrollo y contribuye con la gobernabilidad en sus diferentes niveles: nacional, regional y local.

En ese contexto, el presente trabajo se plantea como desafío la necesidad de posesionar el ordenamiento territorial como un tema de interés nacional, precisando los diversos conceptos vinculados al tema y relacionándolos entre sí. En términos de contenido, el documento desarrolla un diagnóstico sobre el estado de la regulación del ordenamiento territorial en el Perú, dando cuenta de las fortalezas y debilidades; asimismo, desarrolla el marco conceptual, el contexto territorial y el ordenamiento territorial como política pública. Para complementar la información de fuentes secundarias, se han realizado veintisiete entrevistas a autoridades elegidas y funcionarios regionales y locales en los departamentos de Amazonas, Ucayali y San Martín. Asimismo, se presentan, a manera ilustrativa, cuatro casos de gobiernos locales y regionales que son analizados bajo el enfoque integrador de ordenamiento territorial.

¹ En el caso del Perú, hablamos de gobierno nacional, regional y local.

A partir de la información analizada, este documento incluye propuestas y recomendaciones sobre las acciones que puede realizar el Estado peruano, para mejorar las políticas públicas en materia de territorio y el ordenamiento del país.

Finalmente, es preciso mencionar que este documento ha sido elaborado en alianza con la Asamblea Nacional de Gobierno Regionales – ANGR, dado que constituye uno de los principales temas de agenda para que los gobiernos regionales puedan avanzar en la gestión de sus territorios y el cumplimiento de las competencias que comparte con el gobierno nacional.

II. ANTECEDENTES

El Acuerdo Nacional, adoptado en el año 2002, establece un conjunto de Políticas de Estado, dentro de las cuales se puede identificar por lo menos, tres vinculadas a la planificación, la gestión y el ordenamiento del territorio. Así, entre las políticas identificadas tenemos las siguientes: a) Quinta política que apuesta por un “Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes”; b) Octava política que está vinculada a la “Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú”, y; c) Décimo novena política que se orienta al “desarrollo sostenible y gestión ambiental”. De igual modo, en la Décimo novena política da cuenta del vínculo que existe entre el “ordenamiento territorial” y la “política nacional ambiental”².

Posteriormente, mediante la Ley N° 28522³ y el Decreto Legislativo N° 1088⁴, se crean y establecen las responsabilidades del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN; atribuyéndose a este último la conducción y desarrollo de la planificación en el Perú, cuyas funciones en materia de planificación están vinculadas al ordenamiento territorial. En efecto, el CEPLAN, como organismo público de carácter técnico adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM, es el ente rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y tiene entre sus funciones: i) conducir el proceso de formulación y difusión de una visión compartida y concertada de futuro del país en sus diversos sectores y niveles de gobierno; ii) formular y actualizar el Plan estratégico de desarrollo nacional, mediante la coordinación multisectorial, interinstitucional e intergubernamental, y ; iii) desarrollar metodologías e instrumentos técnicos para asegurar la consistencia y coherencia del Plan estratégico de desarrollo nacional orientadas al desarrollo armónico y sostenido del país y al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el marco del estado constitucional de derecho.

En lo que corresponde a las políticas territoriales y ambientales⁵, en el año 2001 se constituyó la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental y se declara de interés nacional el ordenamiento territorial ambiental en todo el país⁶. En esa línea, se dispone que dicha Comisión proponga los lineamientos de política y documentos orientadores del proceso de ordenamiento territorial ambiental. Posteriormente, en el año 2004, se instituyó el Comité Técnico Consultivo de Ordenamiento Territorial⁷, al que se asignó la función de articular los procesos de decisión política, ejecución de proyectos y de fortalecimiento de las capacidades de profesionales, autoridades, funcionarios y líderes locales en ordenamiento territorial. En el marco del proceso de descentralización, en el año 2007 se dispuso también la incorporación de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial – DNTDT y la Secretaría de Descentralización de PCM al mencionado Comité Técnico.

² En particular, se señala que “Nos comprometemos a integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú”. Acuerdo Nacional. 2002.

³ Ley de Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, de 26 de mayo de 2005.

⁴ Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, del 8 de agosto de 2009.

⁵ La necesidad de estudiar los problemas ambientales sistemáticamente, para establecer un uso racional y eficaz de los recursos naturales, no apareció hasta finales de la década de los años 60 y principios de los años 70 – Briassoulis (1989). I Jornada de ciencias de la tierra y ambientales, Valencia, Noviembre 2011

⁶ Decreto Supremo N° 045-2001-PCM, de 27 de abril de 2001.

⁷ Reglamento de Zonificación Ecológica Económica (ZEE), de 23 de diciembre de 2004.

Con la creación del Ministerio del Ambiente en el año 2007, se produce al interior del Poder Ejecutivo una reestructuración institucional de las entidades cuyas funciones están vinculadas a la gestión del territorio⁸; así, por ejemplo, el Consejo Nacional del Ambiente - CONAM es absorbido por este nuevo ministerio. Con la creación del Ministerio del Ambiente también se realizó un reordenamiento funcional de la política ambiental y las prácticas del ordenamiento ambiental, muestra de ello fue que la Zonificación Económica y Ecológica – ZEE pasó a ser responsabilidad de la Dirección General de Ordenamiento Territorial del Ministerio del Ambiente. En esa línea, quedó evidenciada su condición de ente regulador del ordenamiento ambiental y la necesidad de articulación con los gobiernos regionales, dado que comparten la competencia en dicha materia⁹.

Finalmente, también en el marco del proceso de descentralización, el Poder Ejecutivo, a través del Plan Anual de Transferencias 2006¹⁰, estableció que el Consejo Nacional del Ambiente (hoy Ministerio del Ambiente) transfiera a los gobiernos regionales funciones en materia Ambiental, mientras que a la Dirección Nacional Técnica Demarcación Territorial - DNTDT debía transferir las funciones sobre ordenamiento territorial. Adicionalmente, en el diseño normativo del proceso de descentralización todavía es un tema pendiente, armonizar las funciones de los gobiernos regionales vinculadas al ordenamiento ambiental con las funciones del Gobierno Nacional sobre el otorgamiento de concesiones para la explotación de recursos naturales a la empresa privada (como en el caso de la minería). Esta es una competencia exclusiva del Gobierno Nacional, que forma parte de la estrategia de desarrollo y promoción de inversiones en la que los gobiernos regionales no tienen injerencia, a pesar de su competencia en ordenamiento territorial y de estar a cargo de la elaboración y de aprobación de la ZEE¹¹. Sin embargo, esta situación no será abordada en el presente documento dado que excede los objetivos del estudio que no comprenden el tema de superposición de funciones entre los niveles de gobierno.

A pesar de los cambios operados en la legislación peruana desde el año 2001, no se advierte que exista una política pública general sobre ordenamiento territorial que articule a los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), ni que propicie la implementación de una estrategia integrada y multisectorial sobre ordenamiento territorial. Por el contrario, se evidencia diversidad de actores gubernamentales, normas e instrumentos aplicables en esta materia.

⁸ Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, de 14 de mayo de 2008.

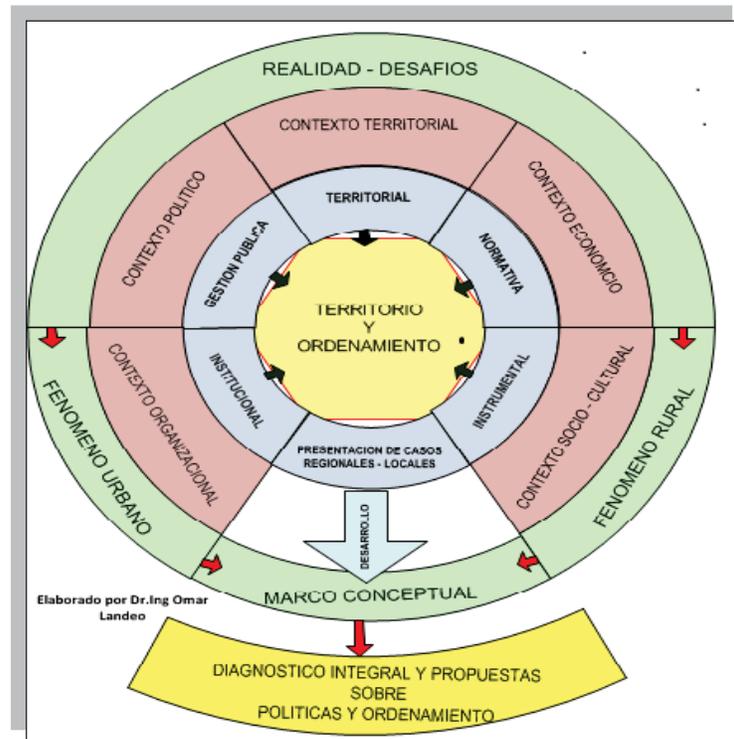
⁹ De acuerdo a las normas sectoriales, el Ordenamiento Ambiental se define como las condiciones de uso y ocupación del territorio; sin embargo, como se verá en los siguientes apartados de este estudio, en esta materia también participa el Ministerio de Vivienda y Construcción, como rector de otros instrumentos de ordenamiento territorial, como lo es el Acondicionamiento Territorial. Este último se encuentra regulado tanto por la Ley N° 27792, Ley Orgánica de Municipalidades, como por el D.S. N° 004-2011-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, de 17 de junio de 2011. El acondicionamiento territorial, tiene similitud con el ordenamiento ambiental en lo que corresponde al enfoque urbano – rural como parte del estudio de las variables territoriales.

¹⁰ Plan Anual de Transferencias a los gobiernos regionales y locales 2006, de 10 de octubre de 2010.

¹¹ La falta de claridad en la delimitación de competencias y funciones entre los tres niveles de gobierno en la materia mencionada, no previene ni facilita la solución de los conflictos sociales que se presentan en los territorios gestionados por los gobiernos descentralizados. Véase: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a Julio de 2011, Lima, p. 206.

III. ENFOQUE METODOLÓGICO

El presente diagnóstico toma en cuenta un enfoque metodológico integrador, cuyo contenido se puede apreciar en la siguiente figura:



Bajo el enfoque integrador, el eje vertebral del ordenamiento territorial es el desarrollo. En esa medida, como política pública gubernamental, el ordenamiento territorial debe ocuparse de los siguientes aspectos:

- Institucionales
- Gestión pública
- Territoriales
- Normativos e instrumentales.

Asimismo, comprende diversas dimensiones o contextos; como son el contexto político, el territorial, el económico, el socio – cultural y el organizacional. Todo ello debe ser tomado en cuenta para enfrentar los desafíos existentes¹² en materia de ordenamiento territorial y lograr sus objetivos. De ahí que el conocimiento técnico – científico (marco conceptual) sea una herramienta importante para el conocimiento, planeamiento y la gestión del territorio.

¹² El fenómeno urbano – rural es factor condicionante del territorio.

IV. MARCO CONCEPTUAL

El conocimiento es un puente de entendimiento entre el hombre y el territorio¹³; por ende, toda reflexión sobre ordenamiento territorial debe comprender el análisis de las nociones básicas que vinculan al desarrollo, la gestión y el territorio. De ahí que en las siguientes líneas se aborden dichos aspectos.

IV.1. Contexto académico

La definición académica de ordenamiento territorial pasa inicialmente por el entendimiento de dos términos: territorio y orden. El territorio desde sus orígenes estuvo asociado a un entendimiento geopolítico vinculado a los conceptos de patria y nación¹⁴. Desde una noción jurídica el territorio nos conduce a la existencia de un Estado y su capacidad para garantizar su integridad. Sin embargo, en los últimos años, el concepto de territorio ha evolucionado de ser considerado un espacio de apropiación a un espacio de gestión.

Desde el nuevo enfoque asociado a la gestión, se identifica al territorio como soporte de la convivencia e interacción de actores¹⁵ que comparten espacios¹⁶. Donde la convivencia los conduce a la concertación, la participación y la articulación como fórmula inevitable y necesaria para lograr el desarrollo. Finalmente, de manera integral se puede definir el territorio como un ente complejo, producto de un conjunto de relaciones culturales, económicas, sociales y políticas que le dan sentido o contenido a un espacio específico. Es una construcción histórica y expresión de apropiación colectiva; es decir, es un espacio natural (cuenca) y es un espacio construido (ciudad) que interactúan sistémicamente¹⁷.

La definición de orden, ordenamiento u ordenación, consiste en operar y organizar¹⁸ de manera rápida y eficiente un conjunto de datos o variables geográficas. La definición de orden puede tener diferentes acepciones; sin embargo, para fines de su vinculación con el territorio la definición de orden estará referida a los sistemas territoriales¹⁹. Desde esta perspectiva, el orden es la organización de las partes para hacer algo funcional y preciso, lo que implica la presencia de uno o varios principios organizadores. El orden es una acción racional, inteligente y conduce a una finalidad intencional.

En el contexto académico, para Gómez de Orea, la ordenación territorial responde a un intento de integrar la planificación socioeconómica con la planificación física; así, procura la consecución de una estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de la política económica, social, cultural y ambiental de una sociedad. De esa forma, trata de superar la

¹³ El territorio se trata de un escenario en verdad complejo. Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Willaqñiki N° 2, enero de 2013, Lima, p. 8.

¹⁴ Brunet, Roger. Les mots de la géographie: Dictionnaire Critique. RECLUS, 2001, p. 480.

¹⁵ En las ciudades la sociedad, sus individuos y grupos, desarrolla una obra cuyo sentido, si bien se basa en las constricciones estructurales, no parece estar predeterminado, parece más bien depender de cómo jueguen sus papeles los actores. Véase: Pedro Pirez. Ciudades latinoamericanas: modernización y pobreza. Revista Ciudades N° 28, octubre – diciembre, RNIU, México, 1995.

¹⁶ Véase: César Lama. El enfoque territorial y la planificación regional, 2007

¹⁷ Véase: Omar Landeo. Ponencia: Gestión Integrada del Territorio, Lima, 2010.

¹⁸ Monkhhouse, Francis John. Diccionario de términos geográficos. Barcelona, OIKOS-TAU, 1978.

¹⁹ Los sistemas territoriales están relacionados con los elementos y factores de la organización espacial natural, histórica, económica, cultural, social, jurídica, administrativa, institucional, tanto internos como externos, a acción de los agentes públicos y privados y los procesos resultantes, considerando la variable temporal.

parcialidad del enfoque temático en la planificación sectorial y la reducida escala espacial del planeamiento municipal²⁰.

Asimismo, según la Ley Cántabra, la ordenación del territorio es “el conjunto de criterios, normas y planes que regulan las actividades y asentamientos sobre el territorio con el fin de conseguir una adecuada relación entre territorio, población actividades, servicios e infraestructura”²¹.

Para Sáenz de Buruaga, el ordenamiento territorial es “el estudio interdisciplinario y prospectivo de la transformación óptima del espacio regional y de la distribución de esta transformación y de la población total entre núcleos urbanos con funciones y jerarquías diferentes, con vistas a su integración en áreas supranacionales”²².

Finalmente, todas las definiciones tienen su origen, o se identifican con lo señalado por la Carta Europea de Ordenación del Territorio²³, suscrita por los países representados en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT), la cual señala que el ordenamiento territorial es: “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global”²⁴.

Esta definición institucionalizada propone un concepto rector, que es recogido en diversos países; asimismo, expresa un consenso político que define el carácter democrático, global²⁵, funcional²⁶ y prospectivo del ordenamiento. De igual modo, dicha definición, al indicar que también es una práctica de la gestión pública, da cuenta la naturaleza multifactorial, multidisciplinaria y transectorial del ordenamiento territorial, y de la ocupación racional del territorio.

A partir de este marco conceptual, es claro que el ordenamiento territorial, requiere de una actuación pública, integral y estratégica para lograr el desarrollo socioeconómico y equilibrado de los territorios. Con este fin, el ordenamiento del territorio busca la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente, la promoción de las inversiones, todas ellas con la participación de la ciudadanía.

IV.2. Contexto institucional y normativo

El ordenamiento territorial es abordado y estudiado con profundidad en el campo científico y técnico, con la finalidad de construir el conocimiento en la materia. Posteriormente, los conocimientos construidos son adoptados y adaptados por los estados y gobiernos para mejorar su funcionamiento. En esa medida, una práctica común de los gobiernos es recoger el conocimiento adquirido y establecer directivas que se plasman en la legislación respectiva.

²⁰ Véase: Gómez de Orea D. Ordenación Territorial. Madrid – Barcelona, Editorial Agrícola Española - Mundi prensa, 2002.

²¹ La ordenación del territorio en la España actual está reglamentada por el Real Decreto Legislativo 2/2008 (2008). En España se permite que sus comunidades regulen su ordenamiento como es el caso de Ley de Cantabria 2/2001, sobre la Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

²² Véase: Sáenz de Buruaga, G. Ordenación del territorio: el caso del País Vasco y su área de influencia. Madrid, Guadiana de Publicaciones, 1969.

²³ Aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos España.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Debe orientarse a asegurar la coordinación de las distintas políticas sectoriales y su integración por medio de un enfoque global. .

²⁶ Debe tener en cuenta la existencia de conciencias regionales basadas en unos valores, una cultura y unos intereses comunes, y estos a veces por encima de las fronteras administrativas y territoriales, teniendo en cuenta las realidades constitucionales de los distintos países.

En el caso del Perú, la legislación que regula el uso del territorio²⁷ nos muestra una variedad de definiciones, entre las que destacan: desarrollo urbano, demarcación territorial, organización territorial, ordenamiento ambiental, entre otros. Además, estos conceptos están referidos a prácticas territoriales que involucran a diversas entidades públicas y se relacionan con las competencias y funciones que debe realizar el Estado en sus diferentes niveles de gobierno. A continuación se reseñan los conceptos recogidos en la legislación peruana y que se ocupan de las categorías ordenamiento y territorio:

- **Ordenamiento territorial sostenible:** La norma relaciona este concepto con las funciones y competencias del gobierno nacional en la reconstrucción de zonas pobladas o centros urbanos afectados por desastres de gran magnitud. De esa forma, se encuentra recogido en el artículo 37 inciso b. del D. S. N° 059-2001-PCM²⁸.
- **Acondicionamiento territorial:** Este concepto se relaciona con la función normativa del Ministerio de Vivienda y Construcción; así como, con las funciones de ejecución de los gobiernos locales, previstas en la Ley Orgánica de Municipalidades y el D.S. N° 004-2011-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Precisamente, de esta última norma se desprenden también los siguientes términos²⁹:

Desarrollo urbano: Proceso de ordenamiento y adecuación de los centros poblados en el ámbito urbano y rural, a través de la planeación de los aspectos que promueve el incremento de las actividades humanas y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Ello, mediante el acceso a bienes, servicios, infraestructuras y equipamientos adecuados, en un medio ambiente saludable que no comprometa las necesidades de generaciones futuras.

Desarrollo sostenible: Es un proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida, fundado en la conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de generaciones futuras. Asimismo, postula un equilibrio entre las dimensiones sociales, económicas y ambientales del desarrollo. El término sostenible es equivalente a sustentable o permanente.

Ocupación del territorio: Es el proceso de posesión del espacio físico con carácter permanente, por parte de la sociedad.

- **Demarcación territorial:** El artículo 2.1 de la Ley N° 27795 define la demarcación territorial como el proceso técnico-geográfico mediante el cual se organiza el territorio a partir de la definición y delimitación de las circunscripciones político-administrativas a nivel nacional. Es aprobada por el Congreso a propuesta del Poder Ejecutivo³⁰.
- **Organización territorial:** Es definida por el artículo 2.1 de la Ley N° 27795, como el conjunto de lineamientos técnicos y normativos para adecuar las circunscripciones territoriales a la dinámica de los procesos políticos, económicos, sociales y físico-ambientales.

²⁷ Constitución Política del Perú, Art 54: El territorio comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre.

²⁸ Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa Civil, de 21 de mayo de 2001.

²⁹ Anexo 2- glosario de términos- del D.S. N° 004-2011-VIVIENDA.

³⁰ Art. 2° de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, de 25 de julio de 2002.

- **Ordenamiento ambiental:** Este concepto, de acuerdo al Título I de la Ley N° 28611, se vincula a las funciones y competencias del Ministerio del Ambiente³¹, como ente regulador del ordenamiento ambiental y sus relaciones con los gobiernos regionales en esta materia. Se define como las condiciones de uso y ocupación del territorio; así como, de sus componentes de manera que se realice de acuerdo con las características ecológicas, económicas, culturales y sociales de estos espacios. De igual modo, se debe tener en cuenta la fragilidad, vulnerabilidad y endemismo de los ecosistemas y las especies, y la erosión genética. Todo ello, con el fin de obtener el máximo aprovechamiento sin comprometer su calidad y sostenibilidad.
- **Ordenamiento ambiental del territorio:** Esta categoría, de acuerdo al artículo 53 del Reglamento de la Ley N° 28245, está referida a un instrumento que forma parte de la política de ordenamiento territorial³²; se trata de un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales para la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio.
- **Ordenamiento pesquero:** Este concepto, de acuerdo a lo previsto en el Decreto Supremo N° 012-2001-PE, se relaciona con las funciones del Ministerio de Producción y de los gobiernos regionales en materia de pesquería³³. El ordenamiento pesquero se realiza mediante la aplicación de normas sectoriales que establecen los principios, las normas y otras medidas regulatorias del aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos que deben ser administrados como unidades diferenciadas.
- **Zonificación ecológica y económica – ZEE:** La ZEE es el instrumento base para elaborar el ordenamiento territorial, dado que es una herramienta de información que facilita la negociación entre la ciudadanía, la sociedad civil y los gobernantes³⁴. Asimismo, como se desprende del Decreto Supremo 087-2004-PCM, Reglamento de Zonificación Ecológica Económica, permite identificar sectores o zonas físicas con carácter homogéneo para la priorización de la inversión, facilitando así la toma de decisiones y la solución de potenciales conflictos.

De esta forma, desde hace tres décadas, el ordenamiento jurídico peruano viene ocupándose de los términos ordenamiento y territorio; es decir, a través de la regulación de conceptos e instrumentos vinculados a normativa de carácter sectorial y no necesariamente vinculada entre sí. Estos conceptos e instrumentos, generalmente, están vinculados a temáticas ambientales, sociales y productivas; por ende, en la práctica, existe una gran dispersión de terminología y conceptos que facilitan la confusión, y puede ocasionar también debilidades en la aplicación de los instrumentos.

El tratamiento normativo todavía conserva sesgos o visiones sectoriales; de ahí que el desafío sea superar la visión parcial del ordenamiento territorial y concebirlo bajo el enfoque integral y estratégico. Este último enfoque contribuirá de mejor manera a la armonización de las políticas, de las estrategias y de las acciones que se emprendan por parte de los diferentes sectores del gobierno nacional y, a su vez, los tres niveles de gobierno.

³¹ Ley General del Ambiente, de 15 de octubre de 2005.

³² Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, de 10 de agosto de 2006.

³³ Reglamento de la Ley General de Pesca, de 6 de diciembre de 2001.

³⁴ Decreto Supremo 087-2004-PCM, que aprueba el Reglamento de Zonificación Ecológica Económica (ZEE), de 23 de diciembre de 2004.

V. EL CONTEXTO TERRITORIAL: DESAFÍOS DEL ORDENAMIENTO Y EL FENÓMENO URBANO – RURAL

El territorio que será objetivo de las políticas, estrategias y acciones de ordenamiento debe ser objeto de reflexión en todo trabajo sobre ordenamiento territorial y debe comprender, sobre todo de aquellos aspectos que suponen un reto para su concretización.

V.1 Ejes estructuradores del territorio³⁵. Lograr el desarrollo socioeconómico y equilibrado de los territorios nos conduce a superar diversos estructuradores territoriales. Estos determinarán las relaciones entre las sociedades que buscan su desarrollo y los territorios que ocupan, y son además de naturaleza distinta³⁶, porque responden a su condición física, natural, sociocultural, económica o política. En las siguientes líneas, precisamente, se abordan los principales estructuradores territoriales.

El contexto natural: Por su ubicación en la parte central occidental del continente sudamericano, el Perú, país andino, presenta las características de una región tropical y subtropical; sin embargo, ciertos factores continentales y oceánicos muy particulares dotan de características especiales a la geografía peruana. La presencia de la Cordillera de los Andes, la Amazonia³⁷ y del Océano Pacífico; así como, de corrientes marinas frías y calientes, convergen para definir un espacio complejo y de ciertas particulares.

La evaluación de las características del espacio físico no tendría sentido alguno si no consideramos que el medio físico desempeña un papel importante tanto en la disponibilidad de los recursos naturales como en el tiempo histórico; puesto que aún en la actualidad dichas características condicionan las formas de ocupación y poblamiento del territorio. De ahí que el medio físico es un soporte y vector de desarrollo territorial.

Los riesgos físicos: El Perú por sus características fisiográficas, geológicas, geomorfológicas y climáticas está expuesto a los riesgos relacionados con fenómenos de geodinámica externa. Estos fenómenos, en la mayoría de casos, tienen incidencias sobre la seguridad de los centros de población y de las grandes obras de infraestructura.

Los recursos naturales del suelo y subsuelo: En las últimas décadas, las políticas de desarrollo y bienestar humano han sido relacionadas con el concepto de las potencialidades que un país posee. Estas potencialidades no se circunscribían a los recursos naturales sino a todos los activos o capitales que, en la acepción más vasta, posee un país para hacer frente a los desafíos del desarrollo. Por ejemplo, en función de su aptitud de uso, los recursos naturales son relativamente abundantes; sin embargo, la importancia de ellos no depende únicamente de su disponibilidad y de su cantidad sino también del valor que reciben. De esta manera, estos recursos son *a priori* una base para el desarrollo, pero este será posible, en gran medida, por la forma como se aprovechan los recursos naturales y sus potencialidades.

³⁵ Landeo, Omar. Organización Territorial del Perú: reformas contemporáneas. Lima, Sociedad Geográfica de Lima, 2011. En particular, véase: Capítulo 9 sobre los componentes físicos y humanos de los sistemas locales y regionales.

³⁶ Así, Dollfus señalaba que los condicionante son causalidades, determinantes y convergentes. Véase: Dollfus, Olivier. Territorios Andinos: Reto y Memoria. Lima, Instituto Francés de Estudios Andino – Instituto de Estudios Peruanos, 1991.

³⁷ En el punto VIII del presente estudio se presenta un caso relacionado con la Amazonia de Loreto y el ordenamiento territorial.

La identidad cultural: La diversidad étnica es una realidad indiscutible en el Perú³⁸. El mestizaje y la pluriculturalidad son una realidad concreta³⁹. De otro lado, la persistencia de diferentes grupos étnicos, principalmente de la Amazonía y en algunas zonas altoandinas, no niegan el mestizaje y lo entienden como el resultado del asentamiento de población de procedencia europea, africana y asiática que llegó al país en condiciones singulares y en momentos históricos diferentes. La influencia cultural y el mestizaje son tan notables, al punto tal que en el crisol étnico del Perú, no es posible distinguir los orígenes de los habitantes. Por ello, se afirma que en el Perú, como en ningún otro lugar, la riqueza proviene más de su multiculturalidad que de la propia coexistencia de pueblos originarios⁴⁰.

Espacios económicos territoriales: Actualmente el Perú, está inmerso en una reforma política y económica; así, por un lado se verifica la implementación del proceso de descentralización con el funcionamiento de veinticinco gobiernos regionales y, del otro lado, la adopción de un modelo de desarrollo económico liberal. En este esquema nacional - regional, se orienta un modelo de desarrollo territorial sobre la base de corredores y ejes económicos vinculado a la ejecución de proyectos mineros y hidroenergéticos; así como, a la consolidación del mercado del gas nacional, como es el caso para el Gas de Camisea. Estos proyectos, además, están vinculados en algunos casos a la suscripción de acuerdos internacionales, como sucede, por ejemplo, con el proyecto de la autopista transoceánica que unirá Brasil y Perú. De esta forma, desde el punto de vista económico, el espacio físico es el soporte de estos ejes longitudinales y corredores económicos transversales que integran las producciones y las demandas locales y regionales lo que produce economías de escala.

La visión política: Uno de los ejes fundamentales de la viabilidad de los países es la construcción de la visión política de desarrollo que no se limite a una retórica de lo que se quiere lograr; es decir, se necesita del compromiso de los grupos políticos y de los gobiernos que se suceden para realizar los grandes proyectos de integración, ordenamiento y desarrollo territorial.

La visión del largo plazo, la planificación estratégica y los compromisos políticos con la continuidad de las políticas públicas es un desafío permanente en el Perú. El Acuerdo Nacional conformado en el 2002 tuvo como objetivo definir “las políticas de Estado y el Consenso” para el desarrollo social; no obstante todavía la institucionalización de las políticas de Estado es débil y debe abordar de manera más racional los condicionantes territoriales.

³⁸ En Colombia se considera a la multiétnicidad como un principio rector del ordenamiento territorial, tal como lo establece el artículo 3 de la Ley 1454 de 2011.

³⁹ El poblamiento del Perú se inició hace 20,000 años como consecuencia de diversas migraciones, tanto de Asia (grupo mongoloide) como de Europa partir del siglo XVI (grupo caucasoide); esto ha generado que la realidad cultural y lingüística actual del Perú sea heterogénea, pluricultural y multilingüe. Esta situación se expresa en la coexistencia de 72 etnias, agrupadas en 14 familias lingüísticas diferentes: Quechua, Aru, Arahua, Jibaro, Pano, Tupi – Guarani, Cahuapana, Peba – Yagua, Huitoto, Harakmbet, Tacana, Tucano y otras sin clasificación lingüística. Todas ellas conservan, en mayor o menor medida, elementos de su cultura y lengua, y se comunican entre sí a nivel de familias lingüísticas o a través del castellano. Instituto Indigenista Peruano – I.I.P. Mapa etnolingüístico oficial del Perú. Lima, MINAG, 1994.

⁴⁰ Romero Cevallos, Raúl. ¿Cultura y desarrollo? ¿Desarrollo y cultura? Lima, Cuadernos PNUD, Serie Desarrollo Humano N° 9, PNUD, 2005.

V.2 Fenómeno urbano - rural. La caracterización de lo urbano y lo rural continúa siendo un debate en el campo académico y un factor de decisión en el campo de la gestión pública⁴¹. En este último caso, por ejemplo el hecho de definir espacios diferenciados, urbanos y rurales⁴², permite implementar programas gubernamentales sobre la lucha contra la pobreza. Conscientes que el fenómeno urbano – rural es complejo de abordar, y considerando el objeto de nuestro trabajo, a continuación trataremos de valorar la importancia de este fenómeno en el ordenamiento y la gestión del territorio.

Para definir lo rural debemos integrar tres componentes que en conjunto nos dan una visión general de lo rural: el espacio⁴³ y las actividades que se desarrollan en él; las relaciones sociales de sus habitantes, y; el enfoque que tiene lo rural en la gestión del territorio. Asimismo, hablar de ruralidad es hablar de espacios con una densidad poblacional relativamente baja, donde se realizan actividades primarias tales como: la agricultura, ganadería, silvicultura, artesanía, pesca, minería, extracción de los recursos naturales y turismo rural. A su vez, se realizan servicios y otras actividades como la educación, la salud, el transporte y el comercio; todo ello, con muchas limitaciones. Las relaciones sociales tienen una fuerte base en el parentesco, el trabajo comunal, las tradiciones o costumbres. En suma, podemos concluir que lo rural comprende un tipo de relaciones sociales y actividades económicas que predominan en territorios poco poblados y frecuentemente poco favorecidos en el caso peruano.

Cuando nos referimos a lo urbano, en su acepción más usual, pensamos en la ciudad y lo que económicamente se relaciona con ella, las actividades secundarias y terciarias. La ciudad es un ente organizador del territorio con altas densidades poblacionales que maximiza las interacciones espaciales y sociales; es un espacio de control político, y un centro de consumo e intercambio económico; es un lugar de innovación técnica y tecnológica.

En la práctica diferenciar lo urbano y lo rural no es nada sencillo⁴⁴. Hablar de lo urbano y lo rural es dar cuenta de dos formas de ocupar el territorio, esto último nos conlleva a estudiar la distribución espacial y las características de la población⁴⁵. El fenómeno urbano – rural es un proceso territorial de conversión frecuente de espacios rurales en espacios urbanos, estableciéndose permanente un reequilibrio entre ellos, que se mide en términos de población, demanda de servicios y recursos; así como, de pobreza, deterioro del ambiente, entre otros aspectos.

El proceso de conversión territorial obedece a diversas razones; así, por ejemplo, en el Perú este proceso puede vincularse con el despoblamiento de los andes, el abandono de las zonas rurales, el poblamiento de la costa y el crecimiento acelerado de las ciudades; es decir, con circunstancias vinculadas a la movilidad poblacional. Desde el punto de vista tecnocrático, se ha establecido criterios de orden económico, social, geográfico, ambiental, etc., que en conjunto o por separado

⁴¹ A nivel de los gobiernos regionales y locales se percibe que las políticas o acciones sobre el territorio están orientadas hacia el espacio urbano, dejando de lado el enfoque rural y de cuencas. Ver: Anexo 4. Estado situacional de las políticas territoriales y el marco normativo de la gestión y el ordenamiento territorial en el Perú (pregunta 1)

⁴² Mediante Decreto Supremo N°090-2011-PCM se aprueba el listado de municipalidades rurales.

⁴³ En los espacios rurales se “se estudian los suelos, aguas, bosques, y otros recursos naturales”. Véase: Pujadas, Roma y Font, Jaume. Ordenación y planificación territorial. Madrid, Síntesis, 1998.

⁴⁴ En efecto, el estudio del espacio urbano debe considerar “los problemas físicos, sociales, culturales y económicos relacionados con las ciudades y centros poblados” Ibid. op. Cit.

⁴⁵ Lo rural como sinónimo de poblaciones dispersas y de lo urbano como poblaciones concentradas describe tan solo una faceta de que caracteriza el territorio. Véase: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Enfoque territorial del desarrollo rural, Costa Rica, 2003.

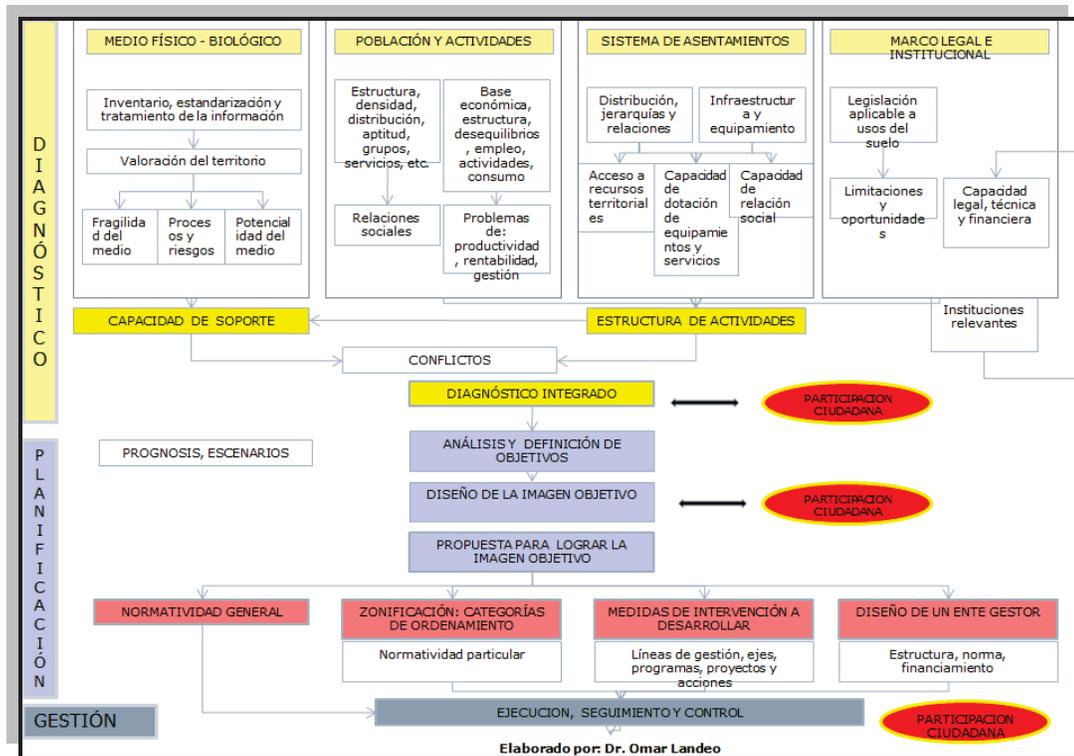
permiten definir si una población o un espacio son rural o urbano. Sin embargo, en la práctica, estos elementos no plantean una delimitación tajante debido al carácter dinámico del fenómeno urbano – rural; ello, porque se trata de un fenómeno que ocasiona cambios permanentes en los espacios y en las poblaciones, los mismos que demandan replantear las políticas territoriales y revisar continuamente las decisiones y regulaciones adoptadas en este tema.

El fenómeno urbano - rural es un factor importante a considerar en la actuación gubernamental; en efecto, la implementación de las políticas públicas puede verse afectada si no se conceptúa este fenómeno bajo un enfoque de desarrollo estratégico e integral que los considere espacios complementarios. Esta complementariedad ha sido destacada en la Declaración sobre Ciudades y otros Asentamientos Humanos del Nuevo Milenio de la Asamblea General de Naciones Unidas, que señala: “las zonas rurales y las urbanas son recíprocamente dependientes en lo económico, social y ambiental y que las ciudades y los pueblos son motores del crecimiento que contribuyen al desarrollo de los asentamientos tanto rurales como urbanos. La mitad de los habitantes del mundo vive en asentamientos rurales y en África y Asia la población de las zonas rurales constituye la mayoría. Es fundamental que en todas las naciones se haga una planificación física integrada y se preste igual atención a las condiciones de vida en las zonas rurales y las urbanas. Se deben aprovechar al máximo los vínculos y las contribuciones complementarias que puede hacer cada una teniendo en cuenta sus diferentes necesidades económicas, sociales y ambientales. Al mismo tiempo que se lucha contra la pobreza urbana, es también preciso erradicar la pobreza en las zonas rurales y mejorar las condiciones de vida, así como crear oportunidades de empleo y de educación en los asentamientos rurales, en las ciudades pequeñas y medianas y en los poblados de las zonas rurales”⁴⁶.

VI. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

En términos generales, el diseño de una política pública de ordenamiento territorial requiere como mínimo desarrollar los siguientes aspectos: el diagnóstico, el planeamiento, la ejecución, el seguimiento y el control de la misma, como se puede apreciar en el gráfico.

⁴⁶ Asamblea General de Naciones Unidas. Declaración sobre Ciudades y otros Asentamientos Humanos del Nuevo Milenio de la Asamblea General de Naciones Unidas de 9 de junio 2001. http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=88&Itemid=82.



Como se observa la consideración del ordenamiento territorial como política pública requiere considerar además otros aspectos como las prácticas gubernamentales, el marco normativo y los denominados reguladores en materia territorial, como se verá a continuación.

VI.1) El ordenamiento territorial es una política y práctica de orden gubernamental

Durante la década de 1980 en Europa se reconocía que los cambios acaecidos en las estructuras económicas y sociales de los países demandaban una revisión de los principios que regían la organización del espacio, con el fin de evitar que se hallen enteramente determinados en virtud de objetivos económicos a corto plazo que no tuvieran en cuenta los aspectos sociales, culturales y de medio ambiente. En este contexto se reconoció la importancia de considerar de forma conjunta la organización del territorio, la protección del medio ambiente y la mejora de la calidad de vida. Desde entonces, el ordenamiento territorial es considerado un instrumento para el desarrollo, por lo que sus efectos tendrían que ser referentes de las decisiones políticas que respondan a las exigencias sociales y económicas de la población. De ahí que el ordenamiento deba realizarse de forma democrática para asegurar tanto la representación política como la participación de la población afectada. De esa manera, se reconoció la dimensión política del ordenamiento del territorio⁴⁷.

⁴⁷ En el caso del Perú, la Décimo Novena Política de Estado el Acuerdo Nacional incluye el ordenamiento territorial como parte del desarrollo sostenible y la gestión ambiental; así, afirma el compromiso de “integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú”.

Esta perspectiva del ordenamiento territorial afirma la necesidad de incorporar la dimensión espacial en el análisis de las problemáticas sociales, ambientales y económicas; de esa forma, se optimiza la formulación e implementación de planes, programas y proyectos, y se adoptan soluciones más completas para las mencionadas problemáticas. En esa medida, el ordenamiento del territorio se orienta a asegurar la coordinación de las distintas políticas sectoriales y su integración por medio de un enfoque global que parte de una dimensión espacial.

Bajo este punto de vista, podemos señalar que el ordenamiento territorial también es una herramienta para la gestión pública que debe tener una normativa nacional que, sin afectar la autonomía de los gobiernos descentralizados, responda a un enfoque integrador y estratégico; que incorpore la coordinación, la concertación, el planeamiento y la participación de la ciudadanía.

VI.2) Los reguladores de las políticas públicas en materia territorial

La implementación de las políticas públicas que se orienten al ordenamiento y la gestión integrada del territorio, requieren de reguladores o principios que den funcionalidad a los sistemas gubernamentales⁴⁸; a continuación se detallan los principales:

La funcionalidad de la arquitectura institucional: transectorialidad y transversalidad

La transectorialidad se define como el abordaje y análisis de un tema o un problema desde diversas perspectivas, pero de una forma consciente e interrelacionada; ciertamente no se trata de un esquema fácil de operar dado que, si se desea tener resultados favorables, es necesario la existencia de un liderazgo integrador que propicie la adopción de consensos entre diversos actores. En ese contexto, en el estado actual del ordenamiento territorial en el Perú, cabe hacer dos interrogantes; primero, ¿cuáles son las perspectivas de cada Sector que interviene en la materia? y, en segundo lugar, ¿existe un liderazgo integrador?.

La transversalidad desde el punto de vista académico es definida como una manera de ver la realidad para superar la fragmentación existente entre el conocimiento y el saber qué hacer; así como, para entender mejor el mundo y las relaciones sociales. Se constituye en una forma de ver los diferentes aspectos de la realidad pero con un eje vertebrador, entendido como un tema importante para el desarrollo. En esta perspectiva cabe preguntarse si en el marco normativo e institucional del Estado peruano ¿el ordenamiento territorial es o no un tema importante? y, en segundo lugar, si el conocimiento de este tema, el modo de actuar y de articularse de las distintas instituciones ¿se adecuan o no al enfoque de la transversalidad?.

La concertación y coordinación

La concertación permite reunir a las diferentes autoridades y actores que participan en la política de ordenamiento del territorio y, a la vez, permite, en el marco de sus competencias, acordar rutas a seguir para la adopción de decisiones y la ejecución de acciones. Asimismo, debe permitir que cada entidad y nivel de gobierno acceda y disponga de los recursos suficientes para la implementación del ordenamiento. Ello, porque la

⁴⁸ Landeo, Omar. Organización territorial del Perú: reformas contemporáneas. Lima, Sociedad Geográfica de Lima, 2011.

concertación permite articular una actuación colectiva y organizada de las entidades para implementar las medidas tomadas en los niveles de gobierno y, por consiguiente, intercambiar información de manera regular, con el fin de asegurar una coordinación óptima entre el nivel local, regional, nacional.

La concertación y la coordinación son fundamentales para hacer eficiente los esfuerzos conducentes a la distribución de la población, de las actividades económicas, del hábitat, de las fuentes de energía, de los equipamientos e infraestructura en los espacios territoriales; así como, para del transporte, el abastecimiento de agua, el saneamiento de las aguas residuales, la eliminación de ruidos y de residuos, la protección del ambiente y de los recursos naturales, históricos y culturales.

Participación

Conocida también como la validación social, consiste en la participación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales involucradas en la formulación o implementación de las políticas de ordenación del territorio. En esa medida, cualquiera sea el nivel de gobierno en que se adopten, se debe contemplar una participación activa de las personas. Es indispensable que la sociedad sea informada de manera clara y comprensible en todas las etapas del proceso de planificación, dentro del marco de las estructuras y procedimientos institucionales.

El éxito en la gestión del territorio se basa en gran medida en la forma como se logren integrar a la sociedad civil⁴⁹. Además, la promoción de la participación debe orientarse a lograr consensos y acuerdos sobre los usos del suelo y del territorio, en función de los intereses de la población y garantizando la protección del ambiente⁵⁰. De ahí que en Hábitat II, la Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos⁵¹, se haya reconocido que *“el desarrollo sostenible de los A.A.HH. requiere la participación activa de la sociedad civil y una amplia participación popular”*. Desde entonces, los Estados y gobiernos democráticos instalaron marcos institucionales que promuevan la participación amplia de los ciudadanos y ciudadanas, integrando los diferentes intereses, públicos y privados, y en general de la población.

Instrumentalización

Consiste en implementación de procesos, técnicas, métodos, directivas, entre otras herramientas que permitan organizar la actuación pública de manera tal que el ordenamiento territorial funcione y alcance sus objetivos.

Los planes, por ejemplo, son instrumentos idóneos para incorporar los elementos básicos del ordenamiento territorial en la gestión pública y de esa manera integrar el planeamiento al desarrollo y las políticas públicas. Ello, porque como proceso planificado, el ordenamiento territorial se expresa mediante planes, dado que se “se trata de intervenir, de

⁴⁹ En el punto VII de presente estudio, se presenta el caso de la municipalidad de Soritor, el cual es un ejemplo de la participación ciudadana.

⁵⁰ En el punto VII del presente estudio, se presenta el caso de la Región Loreto y las debilidades de la gestión en materia de participación ciudadana.

⁵¹ Hábitat II. Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Estambul – Turquía, junio de 1996. <http://www.un.org/spanish/conferences/habitat.htm>

manera voluntaria, el orden territorial injusto y desordenado, creado de manera espontánea por las fuerzas económicas; para inducir la construcción de escenarios deseados desde el punto de vista ambiental, social y espacial”⁵². En esa medida, los planes de ordenamiento territorial contribuyen a:

- Instrumentar el desarrollo armónico de las estructuras físicas, sociales y económicas en el territorio a partir de sus características específicas, mediante objetivos, estrategias y acciones institucionales. Todo ello con el fin de alcanzar un modelo territorial de desarrollo sostenible en el tiempo.
- Ofrece a cada individuo, grupos sociales, empresarios, entre otros un marco para el desarrollo de sus actividades, posibilitando el desarrollo como persona, grupo social y de los productores de bienes y servicios.
- Constituirse en el marco de referencia de las inversiones del sector público y privado.

VI.3) La normativa o legislación territorial

Es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actuación, los alcances, los principios, las competencias y funciones de distintas entidades públicas y niveles de gobierno en materia de ordenamiento territorial. Se trata del marco normativo que delimita la actuación y establecen las relaciones de complementariedad entre las funciones que deben cumplir las entidades públicas en el marco de una política pública a fin garantizar la gobernabilidad de un país⁵³.

VI.4) La experiencia comparada: el caso colombiano de ordenamiento territorial desde una perspectiva global

Desde un enfoque de las prácticas en materia de ordenamiento territorial, a manera de experiencia comparada, revisamos el caso del ordenamiento territorial de Colombia.

En Colombia, el ordenamiento territorial se ha convertido en un instrumento de apoyo a la gestión planificadora y una política del Estado para impulsar la descentralización y la cultura de la participación ciudadana establecida en la Constitución Nacional⁵⁴. La Comisión de Ordenamiento Territorial instituida por la Constituyente de 1991 fue planteada como un instrumento del Estado para obtener la eficiencia administrativa, la consolidación de la democracia y la descentralización, respetando las autonomías locales y preservando la unidad nacional.

En el marco previsto por la Constitución Colombiana de 1991, se ha buscado desarrollar un enfoque que permita diseñar una política territorial del Estado enfatizando los aspectos de la planeación y del desarrollo urbano con un criterio funcional del ordenamiento territorial. Precisamente; en esa línea, ha orientado su trabajo el actual Departamento Nacional de Planeación para administrar los procesos de uso y planificación del territorio.

Asimismo, en el debate sobre el ordenamiento territorial en Colombia, desde la circunscripciones territoriales ha surgido un enfoque conocido como “socio-geográfico” que enfatiza tanto las

⁵² Massiris Cabeza, Ángel. Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional. Bogotá, 2000. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/inicio.htm>

⁵³ Véase: Achard, Diego y Flores. Gobernabilidad: un reportaje de América Latina. México, Fondo de Cultura Económica - PNUD, 1997.

⁵⁴ Ibarra, Jairo. Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia. En Justicia Juris, Vol 7, abril-septiembre 2007, pp. 37 – 45. http://www.uac.edu.co/images/stories/publicaciones/revistas_cientificas/juris/volumen-4-no-7/art-5.pdf.

formas de organización humana del espacio como las influencias históricas y culturales que actúan sobre su entorno. Conciben el ordenamiento territorial como un resultado histórico de las relaciones entre la sociedad y su entorno natural; es decir, como un espacio socialmente construido, teniendo en cuenta los aspectos económicos, culturales y ambientales de la circunscripción.

Este orden espacial autónomo aproxima el gobierno a la ciudadanía, haciendo posible la participación en la toma de las decisiones públicas y en los procesos de fiscalización de sus mandatarios; asimismo, facilita la convivencia de las diferentes culturas que forman el mosaico socio-antropo geográfico de las circunscripciones.

El enfoque colombiano sobre ordenamiento territorial se ha materializado recientemente en la legislación Colombiana⁵⁵, con el objetivo de establecer una regulación del carácter orgánico para la organización político - administrativa del Estado en el territorio. En esa medida, establece los principios rectores del ordenamiento, define el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; asimismo, define las competencias y funciones que en materia de ordenamiento territorial tienen las entidades territoriales, incluyendo aquellas de las áreas metropolitanas.

La finalidad del ordenamiento territorial en Colombia es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentar el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial promueve las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con un claro reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.

En lo que corresponde al ordenamiento ambiental⁵⁶, en Colombia se la entiende como un instrumento de política pública desde 1993 y se define como la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación del uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación a fin de garantizar su adecuada explotación y desarrollo sostenible. El territorio se constituye en un elemento integrador y estructurador de los objetivos y políticas públicas, al igual que de la acción y gestión que sobre él ejercen los actores sociales y económicos, quienes con sus dinámicas configuran y reconfiguran los espacios geográficos. En esa línea, al Ministerio del Medio Ambiente⁵⁷ le corresponde promover la incorporación del ordenamiento ambiental del territorio dentro de los planes y programas de fortalecimiento institucional orientados a la calificación de los procesos de planificación y gestión ambiental de las Corporaciones Autónomas Regionales. Asimismo, el Ministerio del Medio Ambiente - de manera concertada y coordinada con los Ministerios de Agricultura, Desarrollo, Minas y Energía, Transporte y sus institutos adscritos- debe diseñar e implementar instrumentos de fortalecimiento institucional para garantizar que los planes, programas y proyectos sectoriales incorporen los criterios de ordenamiento ambiental del territorio para avanzar hacia el desarrollo sostenible.

⁵⁵ Ley 1454, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, 29 de Junio 2022.

⁵⁶ Ley 99, Ley General del Medio Ambiente, de 22 de diciembre de 1993.

⁵⁷ Oficina Asesora de Ordenamiento Territorial, Lineamientos para la política nacional de ordenamiento, ambiental del territorio. Colombia, 1998.

De esa forma, la orientación de la política pública colombiana en materia de ordenamiento territorial integra la organización política administrativa, el planeamiento del territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible. En cambio, en el caso peruano, como se mostrará a continuación, el ordenamiento del territorio se encuentra aún en proceso de implementación sectorial tanto en lo ambiental como en lo urbano; asimismo, está pendiente la formulación de una política general que articule los diferentes componentes, procesos e instrumentos que orientan la gestión del territorio.

VII EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL PERÚ: DEBILIDADES Y FORTALEZAS

VII.1 Política pública

El Acuerdo Nacional en la décimo novena política de estado, sobre “desarrollo sostenible y gestión ambiental”, reconoce que el ordenamiento territorial debe implementarse conjuntamente con la política nacional ambiental. Actualmente, el ordenamiento territorial con un enfoque ambiental es desarrollado por el Ministerio del Ambiente, mientras que el enfoque urbano se plasma en la competencia que comparten el Ministerio de Vivienda y los gobiernos locales.

El referente de las políticas públicas en materia de ordenamiento territorial es la Carta Europea de Ordenación del Territorio, en ella se establece que el ordenamiento territorial, además de cubrir el ámbito ambiental y urbano, también comprende la búsqueda del desarrollo socio - económico, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y, en general, la utilización racional del territorio.

En ese marco, es posible afirmar que los avances para el ordenamiento territorial en el Perú son insuficientes, porque tiene un enfoque sectorial y tecnocrático que no logra aun enfrentar el carácter integral y estratégico que le corresponde. De igual modo, no existe una política pública en materia de ordenamiento territorial⁵⁸, como tampoco existe un ente rector que ordene las distintas actuaciones de las diferentes entidades públicas en esta materia. De igual modo, la legislación sobre planificación y uso del territorio no responde a una perspectiva estratégica e integral, impactando directamente en la implementación del ordenamiento del territorio que llevan a cabo los gobiernos regionales y locales, que perciben que no existe una debida alineación nacional, regional y local de las estrategias y políticas territoriales⁵⁹.

VII.2) Institucionalidad y normativa

Para el funcionamiento de una política pública que responda a una visión integral del ordenamiento territorial se requiere de un adecuado marco normativo y la existencia de instrumentos adecuados. Sin embargo, como se podrá apreciar de forma más detallada en el Anexo 2 de este documento, el marco normativo, la institucionalidad y los instrumentos para el

⁵⁸ Véase. Conclusiones del Seminario sobre Ordenamiento Territorial realizado en la ciudad de Arequipa en el año 2010, Anexo 1.

⁵⁹ Sobre el estado de las políticas territoriales y el marco normativo de la gestión y el ordenamiento territorial en el Perú, el 70% de las personas entrevistadas sostuvo que la alineación, el consenso y participación en las políticas territoriales a nivel de los tres gobiernos es implementada de manera parcial; no existiendo visión, misión ni objetivo central compartido. Véase: Anexo 4.

ordenamiento territorial en el Perú no responden a una visión integral del mismo, sino a una visión fragmentada o sectorial del mismo.

Institucionalidad

A nivel institucional, el ordenamiento territorial es una práctica sectorial regulada principalmente por tres instituciones: el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Vivienda y Construcción, y la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la DNTDT y el CEPLAN. La competencia general de cada una de estas entidades es la siguiente:

- El Ministerio del Ambiente – MINAM tiene la competencia para establecer la política, los criterios y los procedimientos para el ordenamiento ambiental⁶⁰.
- El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento tiene funciones y competencias en materia de ordenamiento territorial para configurar un sistema urbano nacional y crear las condiciones para el fortalecimiento y consolidación de los centros poblados. Se trata del órgano rector de las funciones que corresponden a los gobiernos locales en esta materia.
- El Centro Estratégico de Planeamiento – CEPLAN tiene entre sus competencias la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional orientadas al desarrollo armónico y sostenido del país; así como, al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el marco del Estado constitucional de derecho. Es decir, bajo una visión integral del desarrollo, tiene funciones de planificación vinculadas al uso y ordenamiento del territorio.
- La Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial – DNTDT de la PCM tiene como competencia la organización y demarcación territorial; así como, la promoción de la fusión de distritos para generar una mejor organización del territorio, procurando circunscripciones de tamaño adecuado para la gestión pública y la mejor prestación de servicios públicos.

Ciertamente, esta lógica sectorial dificulta la actuación concertada y coordinada en materia de ordenamiento territorial, pero además esta situación se ve agravada por la falta de articulación, de coordinación y de comunicación entre los sectores en materia de gestión territorial. Precisamente, esta circunstancia fue catalogada como una de las principales dificultades por superar en la administración gubernamental actual⁶¹.

Normativa

En el marco normativo existe en la legislación peruana diferentes dispositivos que regulan aspectos específicos del ordenamiento territorial en materia ambiental, urbana, rural, pesquera, entre otros. Asimismo, entre las instituciones con competencia y funciones sobre ordenamiento territorial encontramos al CEPLAN, la DNTDT, el Ministerio de Vivienda y Construcción, el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, el Ministerio de Agricultura, el Instituto de Defensa Civil – INDECI, el Instituto Geológico Minero Metalúrgico – INGEMET, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos locales. Esta situación se puede apreciar en detalle en el Anexo 2 del presente informe, que da cuenta de carácter sectorial y, por ende, fragmentado del marco normativo sobre ordenamiento

⁶⁰ Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, de 18 de enero de 2005.

⁶¹ COFOPRI. Taller sobre gestión territorial, realizado en junio del 2012 con la participación de funcionarios del gobierno central.

territorial en el Perú. Vale decir, no existe una norma general o marco del ordenamiento territorial.

Las leyes tratan indistintamente de ordenamiento territorial, al ordenamiento ambiental o al acondicionamiento territorial. Además, establecen funciones sectoriales y proponen diferentes tipos de planes que se ocupan de diversos aspectos del territorio⁶². Por ejemplo, las normas señalan las siguientes funciones sectoriales:

- Corresponde al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS el ordenamiento territorial sobre el sistema urbano nacional y la los centros poblados (D.S. N° 002-2002-VIVIENDA).
- Corresponde a la PCM la organización de las circunscripciones políticas administrativas (Ley N° 2902,1 Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales).
- Corresponde al Ministerio del Ambiente - MINAM el ordenamiento ambiental del territorio (Ley N° 28245, Ley Marco del sistema nacional de gestión ambiental).
- Corresponde al Ministerio de Agricultura el ordenamiento territorial por cuencas y su gestión integrada (D. S. N° 002-2003-AG).

Como se puede observar diferentes sectores inciden en el uso y orden del territorio, adoptando, indistintamente, perspectivas urbanas, rurales, ambientales, cuencas hidrográficas, entre otras. En ese contexto, es pertinente plantear las siguientes interrogantes: ¿Cómo y en qué espacio institucional convergen los sectores y sus perspectivas sobre el ordenamiento?; en ese escenario, ¿Es posible lograr una visión sistémica, estratégica e integrada del territorio?, probablemente, la respuesta a la última pregunta sea negativa.

VII.3) Instrumentalización y zonificación económica ecológica

Instrumentalización

En concordancia con la normativa, los instrumentos de ordenamiento territorial son sólo instrumentos sectoriales; así, por ejemplo, la zonificación económica y ecológica - ZEE⁶³, es un instrumento de aplicación del MINAM que se constituye en la base para el ordenamiento territorial ya que determina las diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, y define las potencialidades y las limitaciones del mismo, a partir de criterios físicos, biológicos, económicos y culturales. Busca ser un instrumento para la toma de decisiones sobre los mejores usos del territorio, considerando las necesidades de la población que la habita en armonía con el ambiente.

El acondicionamiento territorial - AT⁶⁴, en cambio, es implementado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; y regula el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, los usos del suelo, la organización físico-espacial de las actividades económicas, sociales y político-administrativas. Asimismo, entre los instrumentos

⁶² CONAN. Bases Conceptuales y Metodológicas para la Elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial. Lima, GIZ – MASAL, 2006. <http://cdam.minam.gob.pe:8080/handle/123456789/656>. Al respecto, es necesario mencionar que el 8 de mayo se publicó la Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM, aprobando la Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial.

⁶³ Decreto Supremo N° 087-2004-PCM, de 23 de diciembre de 2004.

⁶⁴ Este instrumento se encuentra regulado por la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales; la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y; el Decreto Supremo 004-2011-VIVIENDA.

vinculados a las funciones de dicho Ministerio, encontramos: el Plan de acondicionamiento territorial (PAT); el Plan de desarrollo metropolitano (PDM); el Plan de desarrollo urbano (PDU); el Plan urbano distrital (PUD); el Esquema de ordenamiento urbano (EU); el Plan específico (PE), y; el Planeamiento integral (PI).

En el siguiente cuadro se presenta un resumen sobre las diferencias entre los instrumentos de gestión territorial y urbana:

DIFERENCIAS ENTRE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN TERRITORIAL Y URBANA				
TIPO DE INSTRUMENTO	CARACTERÍSTICA	NIVEL DE APLICACIÓN	OBJETIVO	ENTIDADES INVOLUCRADAS
Plan de Ordenamiento Territorial (POT)	Instrumento técnico del planeamiento físico, jurídico y económico del territorio	Nacional Regional /departamental	Integrar la planificación física-espacial y socioeconómica del territorio regional y departamental	MINAM Gobiernos Regionales.
Plan de Acondicionamiento o Territorial (PAT)	Instrumento técnico-normativo de planificación física integral	Provincial	Orientar y regular la organización física –espacial de las actividades humanas respecto a su distribución, jerarquía, roles y funciones de los centros poblados en los ámbitos urbano y rural	MVCS Gobiernos Locales Provinciales
Plan de Desarrollo Urbano (PDU)	Instrumento técnico-normativo de planificación física integral	Ciudades o conglomerados urbanos con población entre 20,001 a 500,00 hab. y/o ciudades capitales de provincias	Orientar el desarrollo urbano de ciudades en concordancia con el PAT	MVCS Gobiernos Locales Distritales

Fuente: Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento. Dirección Nacional de Urbanismo⁶⁵.

Como se aprecia en el cuadro, el ordenamiento territorial a nivel nacional y regional es regulado por el MINAM en coordinación con los gobiernos regionales. En el nivel local, le corresponde al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS para su implementación por las municipalidades. Por otro lado, observamos que a nivel de la escala territorial, el Plan de ordenamiento y el Plan de acondicionamiento se aplican en las circunscripciones políticas administrativas (departamentos y provincias) y el Plan de desarrollo urbano en las ciudades. Al respecto cabe plantearse las siguientes interrogantes: ¿Cómo articulan, coordinan e implementan sus lineamientos sectoriales, tanto el MINAM como el MVCS bajo un enfoque de gestión integrada y estratégica del territorio?; ¿cómo

⁶⁵ Véase: <http://fenix.vivienda.gob.pe/OBSERVATORIO/CUADROS.php>.

enfocan el desarrollo urbano – rural?, y; ¿de qué manera se plasma en los planes sectoriales el desarrollo urbano – rural que elaboran?.

La ZEE se ha definido como base para el Plan de ordenamiento territorial⁶⁶ y, en esa medida, debería ser un instrumento amplio; sin embargo, en la práctica es un instrumento de enfoque sectorial en el que predomina el criterio ambiental y la valoración de los recursos naturales⁶⁷. Asimismo, no existe vinculación entre el enfoque del ordenamiento de los sistemas urbanos o sistemas de ciudades, componente fundamental para el desarrollo de los territorios, con el enfoque que propone el ZEE; es más, el enfoque de los sistemas urbanos es propuesto con mayor relevancia en los Planes de acondicionamiento territorial, evidentemente bajo el enfoque Sectorial del MVCS⁶⁸.

En efecto, en correspondencia con el marco normativo e institucional, se observa que los instrumentos para el ordenamiento del territorio no se enmarcan en una visión integral y estratégica, y paralelamente, a nivel de los gobiernos regionales y locales, se percibe que los instrumentos técnicos y metodológicos son elaborados e implementados parcialmente⁶⁹. Esta situación hace más evidente la necesidad que el Estado peruano adopte una política general de ordenamiento territorial que tenga un carácter integral.

Zonificación económica ecológica - ZEE: elaboración y aprobación

Desde su creación en el año 2004, es recién en el año 2007 que se logra incorporar los estudios de ZEE en el Sistema Nacional Inversión Pública – SNIP⁷⁰, bajo la denominación de proyectos o expedientes de Fortalecimiento de Capacidades para ZEE-OT. A la fecha se estima que existen aproximadamente 121 proyectos con un monto de inversión aproximada de 300 millones de nuevos soles⁷¹. En el cuadro adjunto se detallan los aspectos más resaltantes sobre los estudios del ZEE, y los niveles de implementación a partir de su desagregación (macrozonificación, mesozonificación y microzonificación).

⁶⁶ Véase: CONAN. Bases Conceptuales y Metodológicas para la Elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial. Lima, GIZ – MASAL, 2006. <http://cdam.minam.gob.pe:8080/handle/123456789/656>.

⁶⁷ Así, se ha señalado que “la ZEE es el instrumento base para el Ordenamiento Territorial y permite la definición de planes alternativos de uso de los recursos en condiciones ecológicas, económicas y socialmente sostenibles, y la asignación de recursos financieros, incentivos y políticas para promover su uso.” Ibid, p. 23.

⁶⁸ Véase: Plan de Acondicionamiento Territorial de Chiclayo, PAT 2001 – 20021.

⁶⁹ Sobre el estado situacional de las políticas territoriales y el marco normativo del ordenamiento territorial, más del 60% de los entrevistados a nivel de los gobiernos locales, y más del 80% de los entrevistados a nivel de los gobiernos regionales perciben una instrumentación parcial. Véase: Anexo 4.

⁷⁰ Véase: <http://www.mef.gob.pe>.

⁷¹ Véase:

http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2254:zonificacionecologica-economica-avanza-en-las-regiones-con-apoyo-tecnico-del-ministerio-del-ambiente&catid=1:noticias&Itemid=21

	NIVELES DE LA ZEE		
	Macrozonificación (Espacios geográficos a nivel de grandes ecosistemas y paisajes)	Mesozonificación (Espacios geográficos a nivel de ecosistemas y paisajes)	Microzonificación (Espacios geográficos a nivel de detalle a nivel de atributos de paisaje)
Objetivo	Contribuir a la elaboración y aprobación de políticas y planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en los ámbitos macro regional y regional	Contribuir a la elaboración y aprobación de planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, así como a la identificación y promoción de proyectos de desarrollo, en ámbitos regionales, cuencas hidrográficas o en áreas específicas de interés	Contribuir a la elaboración y aprobación y promoción de los proyectos de desarrollo, planes de manejo en áreas y temas específicos de ámbito local, el ordenamiento y acondicionamiento territorial, así como al desarrollo urbano
Responsables	Gobiernos Regionales y/o sectores, en coordinación con las Comisiones Técnicas Regionales de Zonificación Ecológica Económica	Gobiernos Regionales y Locales, y/o sectores en coordinación con las Comisiones Técnicas Regionales de Zonificación Ecológica y Económica	Gobiernos Regionales y/o Locales, sectores, Proyectos Específicos, entre otros
Ámbito Territorial (ejemplos de casos trabajados)	Amazonia Peruana: departamentos de Loreto, Ucayali, Madre de Dios y San Martín)	Provincia de Oxapampa. Departamento Pasco. Provincia de Picota. Departamento San Martín	Distrito de Soritor, Provincia de Moyobamba. Departamento San Martín
Cartografía	La cartografía aplicable corresponde a una escala de trabajo menor o igual a 1:250 000	La cartografía aplicable corresponde a una escala de trabajo menor o igual a 1:100 000.	La cartografía aplicable corresponde a una escala de trabajo menor o igual a 1:25 000

Fuente: Bases Conceptuales y Metodológicas para la Elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial⁷².

Con relación a los avances en material de ZEE, a mayo de 2013, el MINAM indicó que ocho gobiernos regionales cuentan con la ZEE aprobada por medio de ordenanzas regionales y, adicionalmente, tres gobiernos regionales tienen la opinión favorable del MINAM sobre sus estudios⁷³. A la fecha cuentan con la ZEE Cusco⁷⁴, Cajamarca⁷⁵, Amazonas⁷⁶, Madre de Dios⁷⁷, Piura⁷⁸, Tacna⁷⁹ y Callao⁸⁰.

En el caso del Gobierno Regional de Piura el expediente técnico de ZEE y ordenamiento territorial se aprobó el año 2008 y al cierre de este informe su propuesta de ZEE se

⁷² CONAN. Bases Conceptuales y Metodológicas para la Elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial. Lima, GIZ – MASAL, 2006. <http://cdam.minam.gob.pe:8080/handle/123456789/656>

⁷³ Véase: http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2449:minam-presente-en-foro-hablemos-peru&catid=1:noticias&Itemid=21.

⁷⁴ Ordenanza Regional Nro. 063 – 2009 – GR-GRCCUSCO del 11 – 12 -2009.

⁷⁵ Ordenanza Regional Nro. 018 – 2010 – GR CAJ – GR del 03 – 12 – 2010.

⁷⁶ Ordenanza Regional Nro. 200 Gobierno Regional de Amazonas-CR del 31 – 12 – 2008.

⁷⁷ Ordenanza regional Nro. 032 -2009 – GRMDD – CR del 04 – 12 – 2009.

⁷⁸ Ordenanza Regional Nro. 261 – 2013 – GRP – CR del 26-03-2013.

⁷⁹ Ordenanza Regional Nro. 016-2012-CR-GOB.REG.TACNA del 08-01-2013.

⁸⁰ Ordenanza Regional Nro. 000005 del 27 -02 -2012, se aprueba actualización de microzonificación.

encuentra en el MINAM para su revisión. Es decir, todavía no cuenta con plan de ordenamiento territorial

El Gobierno Regional de San Martín es uno de los pioneros que elaboró y aprobó la ZEE regional⁸¹; sus trabajos se iniciaron en el año 2004, siendo esta la primera experiencia en esta materia. Actualmente cuenta con una ZEE a nivel macro y un conjunto de propuestas de políticas regionales y sectoriales de ordenamiento del territorio a incorporarse en el proceso del Plan de Desarrollo Concertado. No obstante, no cuenta con un Plan de ordenamiento territorial.

El Gobierno Regional de Tacna formuló su y aprobó la ZEE en el año 2008 para un periodo de ejecución de 3 años; entre los componentes del proyecto están: i) el fortalecer capacidades de los recursos humanos; ii) el equipamiento, y; iii) la sensibilización de actores sociales. La ZEE está en un proceso de levantamiento de las observaciones realizadas por el MINAM sobre la cartografía de suelos. Tampoco cuenta con plan de ordenamiento territorial.

En el caso de Cusco, el expediente técnico se aprobó el 2008 para un periodo de ejecución de tres años. Durante los primeros dos años se realizó el recojo de información en el departamento y recientemente se decidió elaborar la ZEE a nivel meso, con una escala de trabajo de 1:200000.

El estudio desarrollada por el Proyecto ProGobernabilidad de la ACDI, sobre los avances en materia de ordenamiento territorial en los departamentos de Tumbes, Piura, Lambayeque y La Libertad⁸²; señala que ninguno de los cuatro gobiernos regionales cuenta con un plan de ordenamiento territorial. Asimismo, indica que la ZEE es una metodología de enfoque sectorial orientada a la valoración de los recursos naturales y sus potencialidades; este enfoque ha limitado su aplicación multisectorial y, además, su sesgo ambiental ha obstaculizado explorar otros componentes territoriales como las redes y el sistema urbano de manera integrada.

En el ámbito del gobierno nacional, el Plan Nacional de Acción Ambiental Perú 2011-2021 – PLANAA PERU incorpora entre sus acciones estratégicas la implementación del ordenamiento del territorio sobre la base de la ZEE, estableciendo que al 2021 el 50% del territorio nacional cuente con planes de ordenamiento territorial. Esta es una meta ambiciosa del MINAM, por lo que para lograrla necesitara una revisión integral de la política sectorial y de la política nacional; así como, de los procesos y metodologías aplicados hasta ahora.

También existe la percepción sobre las dificultades que estaría teniendo el acompañamiento técnico que realiza la Dirección General de Ordenamiento Territorial - MINAM a las Gerencias de Recursos Naturales de los gobiernos regionales, lo cual obstaculiza la aprobación de los estudios de ZEE. Asimismo, a nivel de los gobiernos regionales y locales (políticos y funcionarios), se percibe como debilidades del proceso de ZEE: la escasa

⁸¹ Referimos a una ZEE ejecutada por el gobierno regional y aprobada por el gobierno nacional. Ordenanza Regional Nro. 012 – 2006- GR SM – CR del 20_07_2006.

⁸² ANGR. Boletín informativo N° 3, enero 2013.

http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/sala_lectura/archivos/angr%20boletin%203.pdf.

difusión del proceso, la falta de participación e inclusión de actores, la alta rotación o cambios de los equipos técnicos, entre otros⁸³.

VII.4) Rectoría de las políticas territoriales

En materia de ordenamiento territorial no existe una práctica gubernamental ordenada de manera transectorial y transversal. A pesar de que la realidad demanda que el ordenamiento territorial vincule a los diferentes Sectores gubernamentales y exista articulación entre niveles de gobierno (véase Gráfico N° 1); en la práctica, en materia de ordenamiento territorial cada sector coordina la implementación de sus propias políticas territoriales.

En ese escenario, se hace evidente la ausencia de un ente rector en esta materia que articule y coordine la actuación de las demás instancias involucradas; es decir, tanto a los sectores del Poder Ejecutivo como a los gobiernos regionales y locales. En tanto, las rectorías sectoriales se verifican de la siguiente forma (Cfr. Anexos 2 y 3):

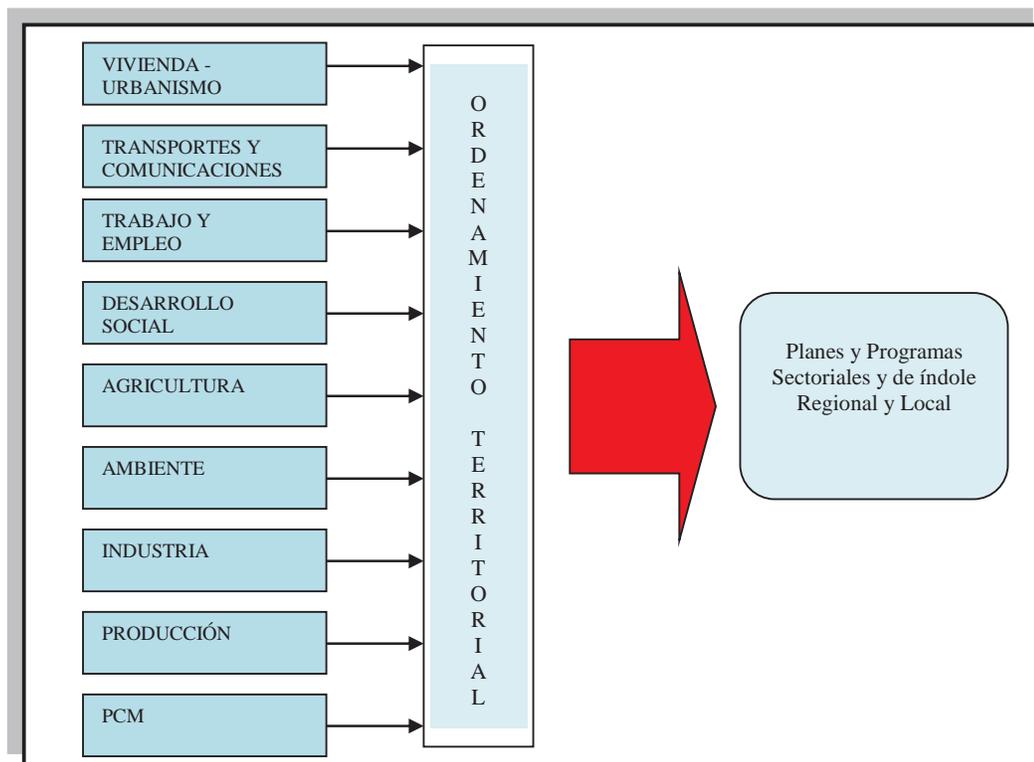
Para el ordenamiento urbano-rural de circunscripciones político administrativas la rectoría la tiene la DNTDT de la PCM; dado que establece lineamientos técnicos de enfoque territorial para la adecuada organización urbano-rural de las circunscripciones político administrativas en base a la evaluación y análisis de las interacciones de diferentes variables dinámicas y estáticas, para su adecuación a los procesos políticos, económicos, sociales y físico ambientales.

- Para el ordenamiento territorial – urbano la rectoría la ejerce el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a través de la Dirección de Ordenamiento Territorial. Dentro de sus funciones están las de coordinar, concordar y formular políticas, planes y propuestas de ordenamiento territorial; todo ello, con la finalidad de buscar la complementariedad físico espacial, la articulación de mercados locales y regionales, la redistribución poblacional y el manejo sustentable de recursos.
- La rectoría en materia de ordenamiento territorial ambiental recae en el Ministerio del Ambiente, que además debe desarrollar, dirigir, supervisar y ejecutar la política nacional del ambiente.
- El CEPLAN es el rector y orientador del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico⁸⁴, por lo que le corresponde articular las políticas, las normas y los planes de carácter estratégico de los tres niveles de gobierno en base a una visión que contemple del ordenamiento territorial. También le corresponde articular la actuación pública de los diversos sectores (Ministerios) al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

⁸³ Véase: Anexo 4 (pregunta 4.2).

⁸⁴ Decreto Legislativo N° 1088 de 28 de junio de 2008.

GRÁFICO: TRANSECTORIALIDAD DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL



Elaborado por: Omar Landeo.

En lo que corresponde a la concertación, coordinación y participación, como principios reguladores de las políticas públicas; en materia de ordenamiento territorial no siempre son implementadas con eficiencia. No obstante, es preciso mencionar que el MINAM y los gobiernos regionales realizan esfuerzos por desarrollar acciones de concertación y participación en la elaboración de los estudios de ZEE y los estudios de acondicionamiento territorial⁸⁵.

⁸⁵ Véase: ANGR. Boletín Informativo N° 3. Op. Cit.

VIII. PRESENTACIÓN DE CASOS REGIONALES Y LOCALES EN MATERIA DE ORDENAMIENTO Y GESTIÓN DEL TERRITORIO⁸⁶

VIII.I) Estado general de las políticas, del planeamiento y la gestión territorial de los gobiernos regionales y locales

VIII.I.1) Las políticas, el planeamiento y la gestión territorial en el ámbito regional y local

A continuación presentamos una revisión general de las diferentes líneas de actuación de los gobiernos regionales y locales en materia de ordenamiento territorial.

Política regional

En materia de desarrollo, los niveles de gobierno han adoptado sus políticas sobre desarrollo territorial a partir de la visión y la misión que han adoptado en sus planes estratégicos y en los planes de desarrollo concertado. En esa medida, la revisión de los diferentes lineamientos estratégicos, visiones y misiones de los gobiernos regionales es posible afirmar que el sentido del desarrollo territorial se expresa en los siguientes ejes: i) el eje humano como expresión de necesidades y satisfacciones; ii) el eje económico como expresión del valor agregado, de la competitividad y de la infraestructura productiva, y; iii) el eje ambiental como expresión del ordenamiento, de la sostenibilidad y del uso racional de los recursos naturales.

A continuación, a manera de ejemplo, presentamos las visiones propuestas por los gobiernos regionales de Loreto, San Martín y Piura.

- “Loreto al 2021, es una región descentralizada con un gobierno eficiente (...) asumiendo que el ser humano y su universo cultural es el fin supremo de sus propósitos. Lidera el *desarrollo sostenible* de la región amazónica, integrada a los procesos de desarrollo nacional y de los paisajes vecinos; sobre la base del *ordenamiento territorial* con sus recursos humanos, *recursos naturales* con *valor agregado* y su *biodiversidad*, orientando prioritariamente el ecoturismo bionegocios, con infraestructura económica productiva, y agroindustrial competitiva, con *servicios sociales básicos de calidad*”⁸⁷.
- Al 2015, “San Martín región promotora del *desarrollo humano* e igualdad de oportunidades con instituciones y organizaciones fortalecidas y líderes comprometidos. Con *desarrollo económico* sustentado en un *territorio ordenado* y en el manejo autónomo y *sostenible de sus recursos naturales*, culturales y reconocido como destino turístico”⁸⁸.

⁸⁶ En el presente informe presentamos una selección de casos en materia de planificación, gestión y ordenamiento territorial, sin perjuicio de reconocer que existen muchos otros casos exitosos como el de Villa El Salvador, San Martín e Ilo.

⁸⁷ Gobierno Regional de Loreto. Plan de Desarrollo Regional 2008 – 2021, aprobado por Acuerdo Regional N° 084-2008-SO-GRL de 11 de setiembre de 2008. Véase: <http://www.regionloreto.gob.pe/>.

⁸⁸ Gobierno Regional de San Martín. Plan Concertado de Desarrollo Departamental 2008 – 2015. Moyobamba, p. 111. Véase:

http://www.regionsanmartin.gob.pe/administracion/documentos_transparencia/doc_transparencia69.pdf.

- Al 2016, “la población de la región Piura ha mejorado su *bienestar*, es protagonista de su *desarrollo*, *aprovecha las potencialidades del territorio* con responsabilidad social y ambiental, y ha fortalecido sus capacidades para la innovación y la transformación productiva”⁸⁹.

En el nivel nacional, el Acuerdo Nacional en el año 2012 adopta una visión compartida del país mediante las políticas de Estado, mientras que el CEPLAN, en el año 2011, a través del Plan Perú al 2021⁹⁰; sin embargo, este Plan fue puesto en revisión al poco tiempo de ser aprobado⁹¹. Ciertamente, ambos documentos tienen como finalidad orientar las políticas y estrategias de mediano y largo plazo de todo el Estado peruano, en sus tres niveles de gobierno; sin embargo, la interiorización de dichas políticas por parte de los niveles descentralizados todavía se encuentra en construcción.

En efecto, de las entrevistas realizadas en los departamentos de Amazonas, San Martín y Ucayali se desprende que existirían debilidades en la articulación de las políticas regionales y locales, con las políticas nacionales⁹². De igual modo, el CEPLAN aún no ha implementado mecanismos institucionales de regulación y de coordinación⁹³, mientras que la AN, en el marco de su naturaleza de espacio de concertación de las políticas de Estado, ha desarrollado talleres de participación con funcionarios y autoridades regionales y locales para promover el alineamiento de las políticas y las estrategias regionales con las nacionales⁹⁴.

Planeamiento regional

En materia del planeamiento del territorio una de las debilidades institucionales que ha recibido mayor atención es la falta de articulación entre la planificación nacional y los planes regionales y locales⁹⁵. Esto a pesar de que existe un marco significativo que obliga a los gobiernos descentralizados a elaborar y aprobar diversos tipos de planes; así, por ejemplo, los gobiernos regionales tienen que elaborar, por lo menos, nueve tipos de planes, incluyendo el plan de ordenamiento territorial, tal como se presenta en el cuadro adjunto.

⁸⁹ Gobierno Regional de Piura. Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado 2013 -2016. Piura, p. 39. Véase: <http://www.regionpiura.gob.pe/detalle.php?idpag=8&pagina=pdrc&verper=0&tit=4>

⁹⁰ Decreto Supremo N° 054 -2011-PCM, de 22 de junio de 2011.

⁹¹ Véase: Decreto Supremo N°089-2011-PCM de 29 de noviembre de 2011.

⁹² Véase: Anexo 4.

⁹³ Como señala el mismo CEPLAN: “Un aspecto que se constituye en limitante para el adecuado desarrollo del planeamiento es que aún no se imparten oficialmente las normativas y directivas para normar el funcionamiento del SINAPLAN ni el proceso de formulación de los planes sectoriales, institucionales, regionales y locales. La insuficiente infraestructura física y tecnológica, así como el insuficiente personal con el que cuenta el CEPLAN, impide el cumplimiento adecuado de sus funciones y la atención a las casi 2000 entidades de los tres niveles de gobierno”. Véase: CEPLAN. Plan Estratégico Institucional 2011 – 2015. Reformulado. Mayo 2013, p. 8. <http://www.ceplan.gob.pe/documents/10157/23bd6d10-74df-43c4-8f6b-6805cb3d3a90>

⁹⁴ El AN es “conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática”. En ese marco, el AN ha venido implementado en las regiones los denominados “foros regionales”, los cuales son espacios de diálogo y concertación como instancias de implementación de las políticas de Estado. Se han llevado a cabo en Apurímac, Ayacucho, Junín, Tumbes y Piura Véase: <http://www.acuerdonacional.pe>

⁹⁵ CEPLAN. Plan Estratégico Institucional 2011 – 2015. Reformulado. Mayo 2013, pp. 6 – 8. <http://www.ceplan.gob.pe/documents/10157/23bd6d10-74df-43c4-8f6b-6805cb3d3a90>

PLANES REGIONALES	
GENERALES	TERRITORIALES
<ul style="list-style-type: none"> - Plan de Desarrollo Concertado – PDC - Plan Estratégico de Desarrollo Económico. - Plan de Competitividad Regional. - Plan Vial Departamental Participativo - Plan Estratégico Exportador - Plan Ganadero Regional - Plan Estratégico Institucional y Plan Operativo Anual - Plan Regional de Igualdad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de Ordenamiento Territorial. POT

Elaborado por: Omar Landeo.

En lo que corresponde a la planificación en ordenamiento territorial, los avances son limitados; así, el MINAM señala que la mayor parte de los procesos de ordenamiento se encuentran en la etapa de formulación de la ZEE, por lo que a diciembre de 2010 sólo un gobierno regional caso se encuentra con ZEE y en proceso de elaboración del plan de ordenamiento territorial⁹⁶. Aunque, a la fecha, como se ha indicado antes, en materia de estudios de ZEE existen mayores avances con la aprobación de estos estudios por parte de los gobiernos regionales de: San Martín, Cusco, Cajamarca, Amazonas, Madre de Dios, Piura y Callao. No obstante, con respecto a la ZEE es importante seguir fortaleciendo capacidades técnicas⁹⁷.

Gestión regional

En el marco de la gestión regional, identificamos dos órganos regionales que son importantes en la implementación e instrumentación de las políticas territoriales: los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y las Gerencias Regionales.

El Consejo de Coordinación Regional – CCR es considerado un espacio de diálogo, participación y consenso del Estado con la sociedad civil; en esa medida, tendría que ser un actor fundamental para la validación de las políticas públicas. Asimismo, en los CCR se hace posible la articulación intergubernamental entre el gobierno regional y los gobiernos locales, con la finalidad de que se asuman visiones, políticas y estrategias de desarrollo. De acuerdo a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, el CCR toma acuerdos por consenso y emite opiniones sobre el principal instrumento de desarrollo regional como es el Plan de Desarrollo Concertado. Además, el CCR, por sus funciones, coordina con la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, que es responsable de formular el Plan de Ordenamiento Territorial.

Por su parte, las gerencias regionales son responsables de la gestión integrada del departamento; así como, de implementar e instrumentar las políticas regionales. En principio podemos señalar que todas las gerencias regionales están involucradas con la gestión del territorio y el ordenamiento; sin embargo, la responsabilidad directa recae en la

⁹⁶ MINAM. III Plan Operativo Bial Zonificación Ecológica Económico y Ordenamiento Territorial 2011- 2013. Lima, pp. 24ss. Véase: http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=4729&Itemid=69.

⁹⁷ Ibid.

Gerencia de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, y en la Gerencia de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Adicionalmente, es preciso mencionar que si bien la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales dispone que el gerente general coordina a las demás gerencias y todas ellas sesionan bajo la presencia del presidente regional; todavía, en la práctica, dicho esquema de coordinación requiere ser fortalecido para gestionar el territorio.

Lograr el ordenamiento y la gestión del territorio en el ámbito regional demanda establecer mecanismos de coordinación efectiva entre todas las gerencias, pero sobre todo entre la Gerencia de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial y la Gerencia de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Asimismo, supone establecerse un vínculo entre la Gerencia de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial con el CCR, para realizar una validación participativa de las políticas de ordenamiento territorial.

Política local

En materia de desarrollo, los municipios establecen en sus diferentes visiones y lineamientos estratégicos metas vinculadas con mejora de la calidad de vida y de los servicios; así como, la promoción de la productividad, el respecto al medio ambiente, el uso sostenible de los recursos naturales y el ordenamiento territorial. De esta manera relacionan los aspectos económicos, sociales y territoriales, tal como muestran, a continuación, las visiones políticas de tres municipalidades:

- “Soritor, distrito Amazónico seguro, turístico, ordenado, limpio, productivo y próspero, con un ambiente sano y una población culta e integrada, basada en una educación de calidad y orientada hacia el desarrollo sostenible”⁹⁸.
- “Moyobamba es una sociedad democrática, con práctica de valores definidos, organizada e integrada; con igualdad de oportunidades, equidad de género e interculturalidad, seguridad social y alimentaria, *servicios de calidad y ordenamiento territorial*, vial y energéticamente interconectada; con *actividades económicas competitivas*, sensibilizada y proactiva en la conservación del *medio ambiente* y el *aprovechamiento sostenible de los recursos naturales* e integrado al mercado eco turístico local, regional, nacional e internacional”⁹⁹.
- “Yauli es una provincia de pobladores organizados, con un *territorio integrado y ordenado*, comprometido con el cuidado de la *calidad del medio ambiente*; con *uso racional de los recursos naturales y su biodiversidad*; promueve el *desarrollo humano sostenible*, con emprendimientos comerciales, turísticos, productivos y de transformación metalúrgica, minera, agropecuaria y piscícola. Cuenta con servicios adecuados en educación, salud, saneamiento y recreación; el gobierno local es eficiente, democrático, transparente, y concertador, con actores y organizaciones sociales comprometidos en el *desarrollo con inclusión social*”¹⁰⁰.

En la práctica, existe la percepción de que no existen avances significativos en el desarrollo y fortalecimiento de los mecanismos institucionales que permita articular, bajo un enfoque estratégico e integrador del territorio, las políticas y estrategias del desarrollo local con las

⁹⁸ Municipalidad Distrital de Soritor. Véase: <http://www.munisoritor.gob.pe/>.

⁹⁹ Municipalidad Provincial de Moyobamba. Véase: <http://www.munimoyobamba.gob.pe/pdf/pdcdm2007-2011.pdf>.

¹⁰⁰ Plan de Desarrollo Concertado de la Municipalidad Provincial de Yauli, p.230 .Véase: <http://www.munilaoroya.gob.pe/pdf/pdcprovincial.pdf>.

políticas y estrategias de los gobiernos regionales¹⁰¹. Ello, a pesar que el desarrollo de los espacios subnacionales requiere del alineamiento de los planes locales con el planeamiento estratégico regional liderado por Gobierno Regional.

Planeamiento local

Existen ocho tipos de planes que deben elaborar los gobiernos locales¹⁰² y cada cual tiene sus propios fines, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

PLANES LOCALES	
GENERALES	TERRITORIALES
<ul style="list-style-type: none"> – Plan de Desarrollo Concertado – PDC Provincial – distrital) – Plan Estratégico de Desarrollo Económico Local. – Plan de Competitividad Local. – Plan Vial Provincial – Plan Estratégico institucional – Plan Operativo Anual 	<ul style="list-style-type: none"> – Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT) – Plan de Desarrollo Urbano

Elaborado por: Omar Landeo.

Al respecto se percibe debilidad en el alineamiento de los planes locales, con los planes regionales y el planeamiento estratégico nacional. En esa medida, las políticas, estrategias e la instrumentación planificada de carácter regional, en la práctica, no siempre constituye el marco orientador del desarrollo territorial local.

Gestión local

En el marco de la gestión local (provinciales y distritales) las gerencias municipales se constituyen en los órganos locales más importantes en la implementación e instrumentación de políticas territoriales. En el caso de las municipalidades provinciales otro espacio institucional importante lo constituyen los Consejos de Coordinación Local (CCL).

Los CCL, de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades, son un espacio de concertación entre las autoridades locales y la sociedad civil. Además, en el caso de las municipalidades provinciales, también constituyen un espacio de coordinación con las municipalidades distritales. Sin embargo, en la práctica, los CCL ha cumplido un rol limitado en materia de dialogo, coordinación y consenso para el desarrollo.

Por su parte, las gerencias municipales son instancias de dirección, ejecución, supervisión y control; en esa medida, todas ellas, de alguna manera están involucradas con la gestión del territorio y el ordenamiento. Las responsabilidades directas recaen en la Gerencia de Desarrollo Urbano y la Gerencia de Saneamiento Ambiental y Ecología.

¹⁰¹ Véase: Anexo 4.

¹⁰² Véase: Dall’Orto, Augusto. La Reforma del Estado en el Perú. Lima, Instituto de Urbanismo y Planificación del Perú. 2005.

VIII.1.2) Balance

En el país se vienen implementando dos procesos importantes, como son el de descentralización y el de modernización del Estado, y ambos impactan en el territorio y los procesos de ordenamiento nacional, regional y local. En esa medida, las fortalezas y debilidades de las políticas, el planeamiento y la gestión territorial en el ámbito regional y local deben ser consideradas, como veremos en las siguientes líneas.

A nivel regional

La perspectiva del desarrollo regional está condicionada por el departamentalismo¹⁰³ que limita fuertemente la integración territorial más allá de las circunscripciones político administrativas. Adicionalmente, es necesario entender el desarrollo con un enfoque estratégico e integral que articule el eje regional – local, empleando los espacios de participación, concertación y coordinación intergubernamental. Ese, además, es un reto del proceso de descentralización; dando que todavía se observa fragilidad institucional de los CCR; así como, la falta de participación efectiva de la Gerencia de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial para posicionar el ordenamiento y la gestión del territorio como un instrumento de orientación política¹⁰⁴.

De otro lado, en los gobiernos regionales no existe uniformidad respecto a la posición orgánica de la Gerencia de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento; en algunos casos es considerado un órgano de línea y en otros de asesoramiento. A la Gerencia de Medio Ambiente le corresponde elaborar la ZEE mientras que a la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento le corresponde elaborar los otros planes que tiene como insumo la ZEE; en esa medida, si no existe trabajo coordinado entre ambas gerencias, los planes no tendrán como sustento un instrumento de ordenamiento territorial.

De otro lado, la planificación en los gobiernos regionales está fuertemente determinada por la lógica presupuestal y de inversiones; por ello, el desarrollo territorial, generalmente, tiene enfoque económico y se plasma en inversiones priorizadas. Adicionalmente, existe evidencia de incompatibilidad técnica entre el planeamiento regional y el planeamiento municipal, que van acompañadas con la falta de instrumentalización e implementación de metodologías regionales sobre la gestión y ordenamiento del territorio.

En muchos casos la falta de profesionales especializados en asuntos territoriales, y la alta rotación de los mismos debilitan la implementación de la gestión y ordenamiento del territorio.

A nivel local

Se constata que en la mayoría de los municipios no existe una visión de desarrollo territorial elaborada bajo un enfoque estratégico de integración y complementariedad del espacio regional y local. Las municipalidades provinciales tienen bajos niveles de coordinación

¹⁰³ En efecto, “luego de tres elecciones e instalación consecutiva de autoridades regionales, la idea de que cada departamento constituye una región se ha reforzado”. USAID/Perú Programa ProDescentralización. Informe Anual del Proceso de Descentralización 2012. Lima, 2013, p. 81.

¹⁰⁴ Véase: Anexo 4.

efectiva con los distritos¹⁰⁵. Asimismo, existe una débil articulación interna, principalmente entre la CCL y los Gerencias Regionales que no permite institucionalizar los procesos de desarrollo territorial.

En no todas las municipalidades del país las herramientas de planificación para la gestión son elaboradas y utilizadas; por ejemplo, los planes de Acondicionamiento Territorial no han sido implementados en su totalidad¹⁰⁶. Los planes son los principales instrumentos de gestión territorial orientadas a planificar el ordenamiento de la provincia y el distrito; Sin embargo, en promedio solo el 40% de los municipios cuentan y utilizan los instrumentos de ordenamiento y acondicionamiento territorial¹⁰⁷. Adicionalmente, no siempre los municipios cuentan con sistemas de monitoreo y evaluación.

La participación ciudadana en el planeamiento o gasto público suele orientarse a los centros urbanos más importantes en términos poblacionales; pero se excluye a la periferia y las zonas rurales. Esta situación oculta espacios y excluye poblaciones del desarrollo territorial.

El Catastro¹⁰⁸ es una herramienta fundamental para la planificación del territorio, pero no siempre los municipios y las gerencias responsables cuentan con personal, equipos y software especializado; de ahí que en muchos casos los municipios no poseen un catastro¹⁰⁹ actualizado.

En suma, la implementación de lineamientos, normas y herramientas técnicas para el ordenamiento territorial no siempre son desarrolladas por las municipalidades.

VIII.2) Primer caso: Gestión del Gobierno Regional de Loreto en materia de ordenamiento territorial, el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y el desarrollo de las comunidades nativas¹¹⁰

El contexto territorial

La Amazonia se caracteriza por sus riquezas y contrastes naturales; así como, culturales. De manera espontánea se divide en selva baja o llano amazónico, selva alta y ceja de selva. La

¹⁰⁵ Torres Tello, Samuel. Diagnóstico de la gestión municipal, MEF, Lima, 2005, p. 74. http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/documentac/DiagnosticodelaGestionMunicipal.pdf

¹⁰⁶ Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Observatorio Urbano Perú. <http://fenix.vivienda.gob.pe/OBSERVATORIO/patestudios.php>.

¹⁰⁷ Véase: Torres Tello, Samuel. Diagnóstico de la gestión municipal, MEF, Lima, 2005. http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/documentac/DiagnosticodelaGestionMunicipal.pdf

¹⁰⁸ El Catastro es el inventario de la propiedad inmueble, se constituyen como una base de datos importante para el planeamiento de una ciudad, el ordenamiento del territorio y el desarrollo en general. Véase: Perspectivas Institucionales en gestión territorial y catastro (presentación). Aliaga Jibaja, Luis. COFOPRI, Lima, 2010. http://www.cofopri.gob.pe/prensa/archivos/exp5_foro_mesa_redonda.pdf

¹⁰⁹ COFOPRI - ESAN. Estimación de los Impactos del Catastro en las Municipalidades, Lima, 2012.

¹¹⁰ Contraloría General de la República. Auditoría Ambiental sobre la protección y conservación de recursos naturales en la amazonia, Lima, 2010 Véase: http://www.contraloria.gob.pe/wps/portal/portalegr/website/secciones/medioambiente/auditorias-conjuntas-otras-contralorias/informes-gestion-resultantes-auditoria/!ut/p/b1/IZDdCoJAEIWFxQeIGV21ujSTbddqjQhtb8IgzMGfLiLo7VMvFcc6dwPf4TAfaMhA1_nbFPnLNHVEDrf2bzxSsRuigyuX14pEJYmMD07InBa4TgPK86i-2vp0n4dLcv-E4z7aKDy-kXHEbH_NfuvjRAL8e38IzPiToIuyubeqU9CkrL09A3SyKaC3OQRGunqA8kF-FDA47prqAc_q0ib7nURi8CvvhKx8Fk!/dl4/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/

Amazonía es considerada una de las cuencas hidrográficas más extensas, y está drenada por el río Amazonas. La Amazonia alberga una gran variedad de especies de flora y fauna, es una de las zonas de mayor diversidad biológica del planeta. Asimismo cuenta con una gran diversidad cultural; con 420 pueblos indígenas distintos, 86 lenguas y 650 dialectos. Su cuenca es muy heterogénea características geográficas y ecológicas porque abarca territorios desde más de 6 000 metros de altura (cordillera de los Andes) hasta el nivel del mar; asimismo, se calcula que cerca al 30% de la Amazonía baja está conformada por ambientes acuáticos, ríos de diferentes características, lagunas, cochas, pantanos y zonas inundables. En la Amazonia peruana se encuentra asentada población indígena perteneciente a trece familias lingüísticas, agrupada en sesenta pueblos indígenas (etnias), convirtiendo al Perú en el país más heterogéneo de América. La Amazonia peruana cubre entre el 51% y 75% del territorio, pero a pesar de ser la región más extensa es la menos poblada. En el caso de Loreto, su territorio alberga el mayor número de comunidades nativas correspondiente 105 mil 900 habitantes (31,8%)¹¹¹; también alberga ecosistemas únicos como el abanico del Pastaza¹¹² y cuenta con seis áreas naturales protegidas, y un área de conservación regional.

El escenario descrito, en diferentes escalas geográficas, nos muestra que la Amazonía es un espacio de naturaleza compleja, y presenta un desafío permanente para la gestión de su territorio.

El marco de las políticas regionales

La gestión del Gobierno Regional de Loreto debe adecuarse a instrumentos y normas internacionales y nacionales; en particular, el siguiente marco normativo e institucional:

- El Tratado de Cooperación Amazónica¹¹³ que establece que los Estados parte crearan Comisiones Nacionales Permanentes encargadas de la aplicación en sus respectivos territorios de las disposiciones de este Tratado; así como, de la ejecución de las decisiones adoptadas por las reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores y por el Consejo de Cooperación Amazónica, sin perjuicio de otras actividades que les encomiende cada Estado.
- Las decisiones adoptadas por la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica¹¹⁴ lo conforman ocho naciones, y tiene por finalidad promover la amazonia como patrimonio del planeta e impulsar de manera estratégica el desarrollo sostenible de cada país y de la región amazónica. Posteriormente se crea la Comisión Nacional Permanente Peruana del Tratado de Cooperación Amazónica encargada de velar el cumplimiento del Tratado¹¹⁵.
- El Convenio N° 169 de la OIT¹¹⁶, que exige que los pueblos indígenas y tribales sean consultados en relación con los temas que los afectan. Además, la norma exige que estos pueblos puedan participar de manera informada, previa y libre en los procesos de desarrollo y formulación de las políticas que los afectan. Una manera

¹¹¹ Resumen Ejecutivo. Censos Nacionales 2007: XI de población y VI de vivienda. Lima, 2009. Véase: <http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0789/Libro.pdf>

¹¹² Complejo de humedales ricos en biodiversidad de aprox. 3.8 millones de hectáreas.

¹¹³ Adoptado el 3 de julio de 1978 entre los países de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Surinam y Venezuela. Ratificado por el Perú a través del Decreto Ley N° 22660 del 27 de agosto de 1979

¹¹⁴ Véase: <http://www.otca.info/portal/index.php?p=index>

¹¹⁵ Decreto Supremo N° 011-80-RE del 26 de diciembre de 1980.

¹¹⁶ Adoptado en el marco de la Organización Internacional del Trabajo – OIT en año 1089 y ratificado por el Estado peruano el 2 de febrero de 1994.

amplia de entender la norma, nos permite señalar que la participación de los pueblos indígenas y tribales los incluye en la vida pública del Estado.

- La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que establece que:
 - o El desarrollo regional es una aplicación coherente y eficaz de las políticas e instrumentos de desarrollo económico social, cultural y ambiental.
 - o Sus principios rectores de las políticas y de la gestión regional: la participación y la inclusión.
 - o Con relación a la participación, el gobierno regional debe de establecer instancias y estrategias concretas para la participación de la ciudadanía en la gestión del gobierno (planes, presupuestos y proyectos regionales).
 - o Con relación a la inclusión, los gobiernos regionales desarrollarán políticas y acciones integrales orientadas a promover la inclusión económica, social, política y cultural de los grupos sociales tradicionalmente excluidos del Estado; principalmente, los ubicados en el ámbito rural y organizado en comunidades campesinas y nativas, nutriéndose de sus perspectivas y aportes.

Señala también que los gobiernos regionales pueden a) Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales bajo la jurisdicción; b) 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; c) Planificar y realizar acciones de ordenamiento y delimitación en el ámbito del territorio regional y organizar, y evaluar y tramitar los expedientes técnicos de demarcación territorial en armonía con las políticas y normas en la materia; y d) Formular y ejecutar políticas y acciones concretas orientadas a la inclusión priorización y promoción de las comunidades campesinas y nativas en el ámbito de su jurisdicción.

La problemática territorial e institucional de la región

Se conoce que la Amazonia evidencia un proceso de degradación ambiental creciente, que se expresa en un avance de la deforestación, la pérdida de la biodiversidad y los impactos localizados de cambio climático¹¹⁷. Adicionalmente, no existe un plan nacional de desarrollo que incluya el espacio amazónico en un contexto estratégico e integral, y tampoco existe un plan de desarrollo específico para la Amazonia. En ese contexto, el departamento de Loreto afronta problemas ambientales, como la fragilidad de los sistemas biológicos y ecológicos, por lo que se requiere fortalecer los conocimientos y la gestión del territorio.

Asimismo, se conoce que no se han desarrollado estudios de *diagnóstico territorial* sobre la ubicación de los pueblos indígenas del departamento; solo se conoce un estudio sobre la cuenca del Pastaza. Los estudios de la base de datos de las comunidades indígenas en los aspectos socio económico y población sólo tenían un avance del 10% al año 2008.

¹¹⁷ Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente - PNUMA. Perspectivas del medio ambiente de la Amazonia, GEO Amazónica, 2009. Véase: <http://sinia.minam.gob.pe/index.php?accion=verElemento&idElementoInformacion=86&verPor=tema&idTipoElemento=8&idTipoFuente=510&idfuenteinformacion=94>.

Instrumentalización

El Gobierno Regional de Loreto propuso la realización de la Macro ZEE del departamento de Loreto, en el marco de los Planes Operativos Bianuales de ZEE de los periodos 2005 al 2007 y 2008 al 2010. Sin embargo los reportes del Ministerio de Ambiente señalaron que no se habían logrado avances sustantivos. Al 2010, sólo se había logrado la conformación de la Comisión Técnica Regional y la realización de talleres de sensibilización y de capacitación¹¹⁸.

Participación

El CCR es la instancia política de consenso y acuerdos que incluye la participación de actores políticos y de los representantes de la sociedad civil. Al respecto, no todos los pueblos indígenas y originarios fueron incluidos en este espacio de concertación, lo que ocasiona vacíos de representación de la sociedad, y consecuentemente debilidades en las propuestas e implementación de las políticas regionales de ordenamiento territorial.

La implementación de las políticas regionales

La Gerencia de Desarrollo Social reconoció que a nivel de esta instancia no se habían formulado ni aprobado políticas, normas e instrumentos dirigidos a la inclusión, priorización y promoción todos los pueblos indígenas y originarios del departamento; en todo caso, su participación se verificó a través de los Presupuestos Participativos y los Planes de Desarrollo Concertado. En sentido similar, se conoce que en el banco de proyectos del sistema de inversión pública de la OPI del Gobierno Regional de Loreto, no se registró ningún proyecto de inversión relacionado a la inclusión, priorización y promoción de comunidades nativas¹¹⁹.

En suma, el Gobierno Regional de Loreto, al año 2010, tenía poco desarrolladas sus políticas, normas y proyectos referidos a la inclusión, priorización, promoción y desarrollo de comunidades nativas¹²⁰. No se había establecido instrumentos para asegurar la participación de los pueblos indígenas y originarios en las políticas y planes de desarrollo de Loreto, ni en el desarrollo local de los territorios de estas comunidades. Sobre el conocimiento del territorio todavía no se ha logrado generar información o estudios de diagnóstico etnográfico y socio – cultural; a pesar de que son elementos fundamentales para tomar decisiones y formular políticas regionales. Asimismo, en materia de ordenamiento del territorio no se ha culminado el estudio de diagnóstico para la ZEE, programado el año 2005.

VIII.3) Segundo caso: Implementación del Plan de Ordenamiento Territorial en el distrito Soritor

El contexto territorial

¹¹⁸ MINAM. II Plan Operativo Bienal de ZEE y OT 2008 -2010. Véase: http://www.minam.gob.pe/index.php?searchword=II+Plan+Operativo+Bi&ordering=&searchphrase=all&option=com_search.

¹¹⁹ *Ibíd.*

¹²⁰ Gobierno Regional de Loreto. Plan de Desarrollo Regional 2008 – 2021, aprobado por Acuerdo Regional N° 084-2008-SO-GRL de 11 de setiembre de 2008. Véase: <http://www.regionloreto.gob.pe/>.

El distrito Soritor se encuentra ubicado en la provincia de Moyobamba, departamento de San Martín. La extensión del territorio es de 60 000 hectáreas y tiene 23 000 habitantes, siendo el 80% migrantes. Es un territorio que presenta diferentes climas y ecosistemas. Así, se distinguen cinco regiones bioclimáticas de bosques tropicales, cuatro subcuencas y diversos afluentes caracterizan la variada fisiografía del territorio.

El marco de las políticas y normas establecidas

El gobierno local se encuentra en un proceso de adecuación al marco normativo y a los procesos de modernización del Estado, sobre todo en la implementación de políticas locales para el desarrollo territorial. Asimismo, la participación ciudadana en la planificación del desarrollo local y la coordinación efectiva al interior del municipio son desafíos permanentes de la gestión territorial.

Del año 2003 al 2006, la gestión municipal se planteó la necesidad de orientar los esfuerzos locales hacia un desarrollo sostenible del territorio. Esta decisión tuvo un escenario regional favorable, debido a que el Gobierno Regional de San Martín, como se ha mencionado, también realizó esfuerzos por desarrollar propuestas normativas en el marco de la ZEE; en particular, la Ordenanza Regional N°013 – 2005 –MDS que crea el grupo técnico de ZEE y de ordenamiento Territorial. También se contaba con la normativa nacional correspondiente; vale decir, el D.S N° 087 – 2004 –PCM, que aprobó el Reglamento de la ZEE.

Problemática territorial

Es el distrito más extenso de Moyobamba, con un alto índice de necesidades básicas insatisfechas. La economía local se caracteriza por los cultivos de café, maíz y arroz. La migración ha motivado una creciente demanda de tierras para vivienda y desarrollo de cultivos, y ha ocasionado también la tala de árboles y la pérdida de zonas de protección que albergan fuentes de agua para el consumo humano. Es decir, la dinámica del ecosistema se ha visto alterada. Asimismo, las prácticas agrícolas de los grupos migrantes han conllevado cambios del cultivo tradicional en secano por la mecanización de los humedales para el cultivo masivo de arroz; generándose diversas amenazas, como por ejemplo el deslizamiento de suelos por la erosión que provocan las lluvias intensas que impactan en áreas deforestadas. Adicionalmente, los desprendimientos y deslizamientos ponen en riesgo la vida de la población. En resumen, el desorden en la ocupación del territorio, los riesgos físicos y sus consecuencias en la población y sus actividades económicas, delimitan el contexto de la problemática distrital.

En materia de conocimiento del territorio no existen diagnósticos realizados por la municipalidad, y no se cuenta con instrumentos de gestión que permitan orientar de manera adecuada el crecimiento de la población y la ocupación del territorio.

Caracterización de una gestión local exitosa en materia de ordenamiento territorial

A continuación se describen las diferentes acciones en materia de instrumentación, participación y políticas que realizó el municipio de Soritor para implementar el ordenamiento territorial en respuesta a la problemática territorial que afectaba el distrito.

Instrumentalización El Municipio, representado por su alcalde, reconoce la falta de instrumentos de gestión territorial como el Plan de Ordenamiento¹²¹. Sin embargo, en esta experiencia local se logra reformas que han permitido la articulación interna de las áreas relacionadas a la planificación y presupuesto, medio ambiente y desarrollo económico. Dicha articulación ha supuesto el trabajo conjunto de un equipo técnico de especialistas en medio ambiente que planteó una propuesta de ordenamiento territorial que partía del conocimiento del territorio y la problemática, incluyendo las amenazas y vulnerabilidades que fue aprobado en el año 2006, como sistema local de gestión ambiental.

El 2004 se dio inicio al proceso de ordenamiento territorial teniendo como objetivo estratégico de desarrollo territorial y proyecciones de inversión el año 2015. Los estudios técnicos de la ZEE es llevada de una escala de 1: 250 000 a 1: 100 000, precisándose además, aspectos de riesgos¹²², accesibilidad de mercados, servicios básicos, inventario forestal y propuesta de ordenamiento.

De manera articulada, y con el apoyo del Ministerio del Ambiente, el equipo el gobierno local implemento el sistema local de gestión ambiental. Asimismo, se constituyó el grupo técnico¹²³ de ZEE y ordenamiento territorial Esta alianza, al hacer converger intereses políticos y técnicos, fue fundamental para el logro de los objetivos.

Participación. El 2003, la propuesta concertada en lo político y los técnico, fue puesta de consideración de la población¹²⁴. Existía una voluntad local a favor del ordenamiento del territorio, la población participaba activamente en los talleres y los trabajos de campo. El 2005, se desarrolló un programa de educación ambiental a nivel formal en los colegios de secundaria del distrito, y a nivel no formal, a través de talleres, lo cual despertó un mayor interés por el medio ambiente. El 2006, en el periodo electoral, disminuyo la participación de la población por conflictos sociopolíticos. El 2007, con el ingreso de las nuevas autoridades, luego de una sensibilización e información del proceso de ordenamiento, se logró darle la continuidad correspondiente.

Implementación de políticas locales. La implementación del ordenamiento tuvo sus primeros inconvenientes en la estructura orgánica del municipio, por lo que se tuvo que modificar el organigrama municipal¹²⁵. Los pasos que se dieron fueron: primero, crear la unidad de Planeamiento y Presupuesto encargada de conducir los espacios de planificación del desarrollo y de la participación ciudadana, y; posteriormente, crear la división de medio ambiente, encargada de la dirección técnica del proceso, la cual fue implementada con recursos tecnológicos y técnicos – informáticos.

¹²¹ Véase: Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Soritor: voluntades en práctica. Lima, Comunidad Andina, 2009. http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/libros/SISTE22/PE/PE_SORITOR.pdf.

¹²²En particular, se aplicó la Guía Metodología de Análisis Participativo del Riesgo de Desastres para áreas rurales. Véase: Gobierno Regional de San Martín – Proyecto Especial Alto Mayo – GTZ, 2006. <http://www.iiap.org.pe/Upload/Publicacion/PUBL401.pdf>.

¹²³ Ordenanza N° 013 -2005 –MDS.

¹²⁴ En el presupuesto participativo, según lo establecido por el Ministerio de Económica y Finanzas.

¹²⁵ En el organigrama actual del municipio de Soritor aprobado por Ordenanza Regional N° 012- 2011-MNS se puede apreciar la existencia de la oficina de medio ambiente, ordenamiento territorial y desarrollo económico.

Por otro lado, teniendo en consideración que existían recursos económicos limitados, el municipio decidió establecer alianzas con socios estratégicos como: la Municipalidad Provincial de Moyobamba; el Gobierno Regional de San Martín; el Proyecto Especial de Alto Mayo; el actual Ministerio del Ambiente; Soluciones Prácticas –ITDG; World Wildlife Foundation Perú, y; la Asociación Amazónicas por la Amazonia. Estos socios estratégicos aportaron con financiamiento y asistencia técnica.

El ingreso de las nuevas autoridades locales en el año 2007, no supuso un abandono del proceso de ordenamiento territorial, pero se tuvo que dar inicio a la etapa de sensibilización e información sobre la importancia del ordenamiento territorial, que además contaba con el respaldo de la población.

VIII.4) Tercer caso: El catastro urbano una herramienta fundamental para el ordenamiento y la planificación urbana

Una característica general de la problemática urbana en el Perú¹²⁶ es el acelerado crecimiento de las mayores ciudades del país¹²⁷, que ha traído como consecuencia: la aparición de crecimientos urbanos desordenados; la especulación con la tierra urbanizable; el encarecimiento de la vivienda, y; la tugurización en grandes sectores de la ciudad. Adicionalmente, también existe incapacidad de proveer, en la cantidad y calidad necesaria, los servicios de agua, desagüe y transporte; así como, de infraestructura y equipamiento para la educación, salud y recreación. También se viene verificando la degradación del ambiente y la ocupación de zonas de alto riesgo ante desastres naturales, entre otros problemas.

Una de las fuentes de información y herramienta de gestión territorial más importante para enfrentar la problemática urbana descrita, es el catastro del territorio¹²⁸. Bajo una óptica urbana, el catastro es el inventario de los bienes inmuebles (públicos y privados), la infraestructura y el mobiliario urbano de la ciudad, debidamente clasificados en sus aspectos físicos (dimensión y descripción), legales, fiscales (valuación y afectación tributaria) y económicos (aplicación de aranceles, valores de mercado u otro tipo). En esa medida, el catastro de bienes inmuebles es un eficaz instrumento de gestión territorial municipal, porque permite al municipio conocer lo que posee en su territorio y la dimensión real de los recursos; asimismo, constituye la base para lograr una planificación eficiente y para desarrollar un modelo tributario sencillo y eficaz para la gestión de los impuestos que gravan la propiedad inmobiliaria.

Durante el año 2010, COFOPRI¹²⁹ identificó que el catastro urbano es un paso fundamental e inevitable en el proceso de acceder a la propiedad formal, y para la planificación urbana. No obstante, la implementación de esta herramienta por parte de las municipalidades no siempre se verifica o tiene deficiencias; esto, a pesar que es parte de sus funciones ejecutar el catastro y mantenerlo actualizado¹³⁰.

¹²⁶ Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento. Plan Nacional de Desarrollo Urbano: 206-2015, Lima, 2006. Véase: <http://www.urbanistasperu.org/inicio/pndu.htm>

¹²⁷ Díaz Alfaro, Javier. El Catastro y el planeamiento urbano en el Perú. INICAM- Konrad Adenauer. Lima, 2006. <http://www.inicam.org.pe/2006/descargar/planeamiento.PDF>

¹²⁸ En términos teóricos se denomina catastro a un inventario físico o natural contenido en una circunscripción territorial, sea urbana o rural.

¹²⁹ COFOPRI - ESAN. Estimación de los Impactos del Catastro en las Municipalidades, Lima, 2012.

¹³⁰ El Artículo 73° de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, establece que las municipalidades asumen las competencias y ejercen las funciones específicas o compartidas en las materias siguientes: Organización del

En efecto, se ha confirmado que la implementación del catastro urbano municipal es aun limitada a nivel nacional; su desarrollo es insipiente, debido básicamente a falta de decisión política de potenciar esta herramienta y el desarrollo insuficiente de capacidades técnicas en la gestión municipal¹³¹. Esta situación, es un obstáculo que afecta el diagnóstico territorial y limita la implementación de un ordenamiento urbano eficiente¹³²; de ahí que sea necesario que el gobierno nacional impulse la implementación del catastro municipal, siendo una de las principales tareas definir una rectoría en la materia.

IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De la revisión y análisis realizado es posible arribar a las siguientes conclusiones:

- El ordenamiento territorial es una herramienta fundamental para lograr el desarrollo socioeconómico y equilibrado de un país. Asimismo, el ordenamiento territorial demanda una actuación gubernamental institucionalizada. En el caso del Perú, el ordenamiento es una práctica gubernamental de competencias y de funciones de tipo sectorial, y responde a una práctica sesgada por el enfoque predominante ambiental y urbano.
- Los términos ordenamiento y territorio se emplean en diversas normas de la legislación peruana, conceptualizándose bajo diferentes enfoques; principalmente, vinculados al desarrollo urbano, la demarcación territorial, el ordenamiento ambiental, entre otros. Esta dispersión de términos y conceptos generan confusión y debilidades en la institucionalización e implementación de los procesos de ordenamiento y gestión del territorio.
- El Perú es un país de una geografía compleja y una diversidad étnica indiscutible; en consecuencia, el ordenamiento del territorio no es una tarea fácil de llevar a cabo. Se trata de un reto que debe responder a los diferentes estructuradores territoriales como la geografía, los riesgos físicos (desastres), los recursos naturales, las identidades culturales, entre otros factores. El ordenamiento del territorio, además, debe comprender el carácter complejo y dinámico del fenómeno urbano – rural, e incorporarlo en sus políticas y acciones gubernamentales. A nivel de los gobiernos regionales y locales se manifiesta que no existe una complementariedad en la gestión del territorio, en estas instancias se percibe una mayor intervención territorial en las zonas urbanas y metrópolis, desatendiendo los espacios de cuencas, montañas, amazonia, y rurales.
- El conocimiento del territorio es un paso fundamental para el planeamiento y el ordenamiento, sobre todo a nivel regional y local. Los estudios de diagnóstico territorial constituyen la fuente común de información sobre los diferentes componentes del territorio; sin embargo, en la práctica esto no sucede debido a la ausencia de una entidad pública que registre y sistematice la información que contienen estos estudios.

espacio físico - Uso del suelo; 1.1. Zonificación, 1.2. Catastro urbano y rural, 1.3. Habilitación urbana, 1.4. Saneamiento físico legal de asentamientos humanos 1.5. Acondicionamiento territorial, 1.6. Renovación urbana, 1.7. Infraestructura urbana o rural básica, 1.8. Vialidad 1.9. Patrimonio histórico, cultural y paisajístico.

¹³¹ COFOPRI - ESAN. Estimación de los Impactos del Catastro en las Municipalidades. Op.cit., p. 3; Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Observatorio Urbano Perú. <http://fenix.vivienda.gob.pe/OBSERVATORIO/patestudios.php>.

¹³² COFOPRI. Estratégico Institucional 2012 – 2016, Lima. Véase: http://www.cofopri.gob.pe/pdf/PEI_2012-2016.pdf.

- Lograr el desarrollo requiere de la complementariedad de espacios; es decir, entender que las zonas rurales y urbanas son recíprocamente dependientes en lo económico, social y ambiental, y que las ciudades y los pueblos impulsan los asentamientos humanos tanto rurales como urbanos. En esa medida, es necesario que el enfoque urbano – rural sea incorporado en la implementación de las políticas públicas.
- En materia de ordenamiento territorial, con una visión institucionalizada, integral y prospectiva, no se cuenta con una entidad rectora; muestra de ello es que los instrumentos de ordenamiento territorial existente son sectoriales, como sucede con: la ZEE; los planes de acondicionamiento territorial; los planes de desarrollo urbano; entre otros. Estos instrumentos a pesar de aplicarse a mismos espacios valoran los elementos del territorio sin tener en cuenta el principio de complementariedad espacial.
- El CEPLAN es el encargado de la conducción y el desarrollo de la planificación en el Perú. Sin embargo, no ha desarrollado normas o lineamientos para la garantizar la participación y coordinación intersectorial e intergubernamental, que es propia de la elaboración e implementación de los planes de desarrollo territorial. Esta ausencia explica la débil articulación de las políticas y las estrategias regionales con las nacionales¹³³.
- No se han implementado planes de ordenamiento territorial por parte de ninguno de los tres niveles de gobierno (Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales); no obstante, los gobiernos regionales y locales sí evidencian avances en la elaboración y aprobación de los estudios de ZEE, instrumento considerado de base para el ordenamiento ambiental.
- La ZEE es un instrumento para el ordenamiento del territorio que, a nivel nacional, lo conduce la Dirección General de Ordenamiento Territorial del Ministerio del Ambiente – MINAM; de ahí que el MINAM haya reconocido la necesidad de revisarlo para proponer directivas y metodologías mucho más concretas y específicas
- La estructura actual de los gobiernos regionales nos siempre facilita el cumplimiento de sus funciones en materia de ordenamiento territorial; siendo una de sus dificultades el posicionamiento de la Gerencia de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento como ente articulador al interior de la estructura regional. De esa forma, la articulación y coordinación interna de las gerencias que se vinculan con el ordenamiento territorial es un problema permanente y puede generar conflictos de gestión.
- El ordenamiento y la gestión del territorio en el ámbito regional requiere de mecanismos de coordinación efectiva entre en la Gerencia de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial y la Gerencia de Medio Ambiente y RRNN. También sería importante que la Gerencia de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial se vincule de forma permanente con el Consejo de Coordinación Regional para involucrarlo en la validación de planes y políticas del ordenamiento territorial.
- La implementación del ordenamiento territorial a nivel local requiere de: reformas de la organización interna del municipio; voluntad y el compromiso político de la autoridades; la participación efectiva de la población, y; de alianzas estratégicas con el Gobierno Nacional, el gobierno regional y otras entidades públicas y privadas. Tal como sucedió con el distrito de Soritor en San Martín.

¹³³ Véase: Anexo 4.

- El catastro es una herramienta fundamental para el desarrollo municipal; sin embargo, su estado actual de implementación es un obstáculo para el diagnóstico territorial y la ejecución de un ordenamiento urbano eficiente.

De la revisión y análisis realizado se propone las siguientes recomendaciones:

- El ordenamiento territorial debe realizarse mediante una actuación gubernamental institucionalizada, integral y prospectiva. Es decir, ser concebida como una política pública nacional que cuente con un marco normativo claro; sea de carácter interinstitucional e intergubernamental, y; responda a una visión compartida de desarrollo socioeconómico y equilibrado de un país.
- Debe establecerse una rectoría en materia de ordenamiento territorial. Definido el Ente rector, se deberá diseñar una política pública general en materia de ordenamiento territorial que establezca las bases para una gestión integrada (multisectorial e intergubernamental) y estratégica del territorio, el desarrollo nacional, regional y local.
- El CEPLAN podría constituirse en el ente rector del ordenamiento territorial y priorizar en la agenda nacional el ordenamiento del territorio como una herramienta para el desarrollo nacional. Asimismo, le correspondería diseñar e implementar las líneas estratégicas para la institucionalización del ordenamiento del territorio; así como, mejorar el planeamiento articulado a partir de normas e instrumentos sobre ordenamiento territorial.
- Diseñar un instrumento que sistematice conocimientos e información sobre el territorio en sus diferentes componentes y escalas geográficas, dado que esta información es una fuente fundamental para la planificación y el desarrollo nacional. Este instrumento tendría que estar a cargo del CEPLAN para que sea puesta a disposición de todas las entidades públicas y privadas; así como, de las personas.
- En el marco de la construcción de una política pública nacional en materia de ordenamiento territorial, conformar una comisión técnica de expertos que evalúen la vigencia, la validez y la aplicabilidad de los diferentes instrumentos que están orientados a la planificación, la demarcación y el ordenamiento del territorio; como son: los estudios de diagnóstico y ZEE; los planes de desarrollo concertado; los planes de desarrollo urbanos, y; otros que están obligados ejecutar los gobiernos regionales y locales.
- En el marco de la construcción de una política pública nacional en materia de ordenamiento territorial, conformar una comisión política y técnica de expertos que evalúen las competencias y funciones que en materia de ordenamiento territorial ejercen las diferentes entidades e instancias del Gobierno Nacional; pues la fusión de algunas podría contribuir a ir construyendo el enfoque integrador del ordenamiento territorial en el país. Esta comisión tendría a cargo también la revisión de la normativa existente en la materia, y la formulación de propuestas de modificación de la normativa nacional.
- Las normas nacionales sobre ordenamiento territorial deben fortalecer los mecanismos de articulación y coordinación intergubernamental tanto de los gobiernos descentralizados con el gobierno nacional, como también en el ámbito regional – municipal.

- El MINAM, a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial, debe revisar, conjuntamente con los gobiernos regionales, la instrumentalización técnica y procedimental de la ZEE con la finalidad de tomar las medidas correctivas que se requieran.
- El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento debe cumplir un papel más activo en la implementación del catastro urbano; en particular, fortalecer las capacidades y prestar la asistencia técnica que requieran las municipalidades del país.
- En el marco de la construcción de una política pública nacional en materia de ordenamiento territorial, fortalecer los CCR y a las gerencias regionales y locales, mediante la capacitación de sus integrantes en materia de políticas públicas, liderazgo, diálogo y negociación, gestión del territorio, entre otras.

XI. BIBLIOGRAFÍA

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- ACHARD, Diego y FLORES, Manuel. Gobernabilidad: un reportaje de América Latina. México, Fondo de Cultura Económica - PNUD, 1997.
- ALIAGA JIBAJA, Luis. Perspectivas Institucionales en gestión territorial y catastro (presentación). COFOPRI, Lima, 2010. http://www.cofopri.gob.pe/prensa/archivos/exp5_foro_mesa_redonda.pdf
- ARIAS GOYTRE, Félix. La Concertación de grandes actuaciones urbanas en España. En Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, N° 19, 2000.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. Declaración sobre Ciudades y otros Asentamientos Humanos del Nuevo Milenio de la Asamblea General de Naciones Unidas de 9 de junio 2001. http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=88&Itemid=82
- ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES - ANGR. Boletín informativo N° 3, enero 2013. http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/sala_lectura/archivos/angr%20boletin%203.pdf
- ARENAS, F. Ordenamiento del territorio en Chile, Santiago, 2011.
- BERRINGTON, A. “Los movimientos sociales y la política de la pobreza en el Perú”, Lima, 2011.
- BRIASSOULIS, I. Jornadas de Ciencias de la Tierra y Ambientales. Valencia, Noviembre 2011.
- BRUNET, Roger y otros. Les mosts de la geographie: Dictionnaire Critique. RECLUS, 2001.
- CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO - CEPLAN. Plan Estratégico Institucional 2011 – 2015. Reformulado. Mayo 2013, p. 8. <http://www.ceplan.gob.pe/documents/10157/23bd6d10-74df-43c4-8f6b-6805cb3d3a90>
- COFOPRI. Estratégico Institucional 2012 – 2016, Lima. http://www.cofopri.gob.pe/pdf/PEI_2012-2016.pdf
- COFOPRI - ESAN. Estimación de los Impactos del Catastro en las Municipalidades, Lima, 2012.
- COMUNIDAD ANDINA. Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Soritor: voluntades en práctica. Lima, 2009. http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/libros/SISTE22/PE/PE_SORITOR.pdf
- CONFERENCIA EUROPEA DE MINISTROS RESPONSABLES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO - CEMAT. Carta Europea de Ordenación del Territorio, España, 1983.
- CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE - CONAM. Bases Conceptuales y Metodológicas para la Elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial. Lima, GIZ – MASAL, 2006. <http://cdam.minam.gob.pe:8080/handle/123456789/656>.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Evaluación del proceso de descentralización 2008 – 2009. Fondo Editorial del Congreso de la República. Lima, 2009.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Auditoría Ambiental sobre la protección y conservación de recursos naturales en la amazonia, Lima, 2010. http://www.contraloria.gob.pe/wps/portal/portalcgr/website/secciones/medioambiente/auditorias-conjuntas-otras-contralorias/informes-gestion-resultantes-auditoria/lut/p/b1/lZDdCoJAEIWfxQeIGV21ujSTbdddqjQhtb8IgzMgfLiLo7VMvFcc6dwPf4TAfaMhA1_nbFPnLNHVedrf2bzxSsRuigyuXI4pEJYmMD07InBa4TgPK86i-2yp0n4dLcv-E4z7aKDy-kXHEbH_NfuvjRAL8e38IzPiToIuyubeqU9CkrL09A3SyKaC3OQRGunqA8kF-FDA47prqAc_q0ib7nIURi8CyvhKx8Fk!/dl4/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/
- DALL'ORTO, Augusto. La Reforma del Estado en el Perú. Lima, Instituto de Urbanismo y Planificación del Perú. 2005.
- DÍAZ ALFARO, Javier. El Catastro y el planeamiento urbano en el Perú. Lima, INICAM- Konrad Adenauer, 2006. <http://www.inicam.org.pe/2006/descargar/planeamiento.PDF>

- DOLLFUS, Olivier. Territorios Andinos: Reto y Memoria. Lima, Instituto Francés de Estudios Andino – Instituto de Estudios Peruanos, 1991.
- GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN – PROYECTO ESPECIAL ALTO MAYO – GTZ. Guía Metodología de Análisis Participativo del Riesgo de Desastres para áreas rurales, Lima, 2006. <http://www.iiap.org.pe/Upload/Publicacion/PUBL401.pdf>
- GOMA R. y SUBIRARTS, J. Políticas públicas en España. Madrid. Ariel, 1998.
- GÓMEZ DE OREA, D. Ordenación Territorial. Madrid – Barcelona, Editorial Agrícola Española - Mundi prensa, 2002.
- HÁBITAT II. Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Estambul – Turquía, junio de 1996. <http://www.un.org/spanish/conferences/habitat.htm>
- IBARRA, Jairo. Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia. En Justicia Juris, Vol 7, abril-septiembre 2007, pp. 37 – 45. http://www.uac.edu.co/images/stories/publicaciones/revistas_cientificas/juris/volumen-4-no-7/art-5.pdf
- INSTITUTO INDIGENISTA PERUANO – IIP. Mapa Etnolingüístico Oficial del Perú. Lima, MINAG, 1994.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA. Enfoque territorial del desarrollo rural, Costa Rica, 2003.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMÁTICA - INEI. Censos Nacionales 2007: XI de población y VI de vivienda. Resumen Ejecutivo Lima, 2009. <http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0789/Libro.pdf>
- LAMA, César. El enfoque territorial y la planificación regional, 2007.
- LANDEO, Omar.
 - Ponencia: Gestión Integrada del Territorio, Lima, 2010.
 - Organización Territorial del Perú: reformas contemporáneas. Lima, Sociedad Geográfica de Lima, 2011.
- MASSIRIS CABEZA, Ángel. Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional. Bogotá, 2000. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/inicio.htm>
- MINISTERIO DEL AMBIENTE - MINAM.
 - III Plan Operativo Bienal Zonificación Ecológica Económico y Ordenamiento Territorial 2011-2013. Lima, pp. 24ss. Véase: http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=4729&Itemid=69
 - II Plan Operativo Bienal de ZEE y OT 2008 -2010. Véase: http://www.minam.gob.pe/index.php?searchword=II+Plan+Operativo+Bi&ordering=&searchphrase=all&option=com_search
- MINISTERIO DE VIVIENDA CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO. Plan Nacional de Desarrollo Urbano: 206-2015, Lima, 2006. <http://www.urbanistasperu.org/inicio/pndu.htm>
- MONNKHOUSE, Francis John. Diccionario de términos geográficos. Barcelona, OIKOS-TAU, 1978.
- OFICINA ASESORA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Lineamientos para la política nacional de ordenamiento, ambiental del territorio. Bogotá - Colombia, 1998.
- OFICINA NACIONAL DE DIÁLOGO Y SOSTENIBILIDAD - ONDS. Willaqniki N° 2, enero de 2013, Lima.
- PAGDEN, Anthony. The genesis of ‘governance’ and Enlightenment conceptions of the cosmopolitan world order. En International. Social Science Journal, Vol. 50, UNESCO, 1998.
- PIREZ, Pedro. Ciudades latinoamericanas: modernización y pobreza. Revista Ciudades N° 28, octubre – diciembre, RNIU, México, 1995.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO - PNUD, Serie Desarrollo Humano N° 9, PNUD, 2005.

- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE - PNUMA. Perspectivas del medio ambiente de la Amazonia, GEO Amazónica, 2009. <http://sinia.minam.gob.pe/index.php?accion=verElemento&idElementoInformacion=86&verPor=tema&idTipoElemento=8&idTipoFuente=510&idfuentesinformacion=94>
- PROGRAMA PRODESCENTRALIZACIÓN. Informe Anual del Proceso de Descentralización 2012. Lima, 2013.
- PROYECTO USAID/PERÚ PRODESCENTRALIZACIÓN. Proceso de Descentralización. Balance y Agenda a Julio de 2011, Lima, 2011.
- PUJADAS, Roma y FONT, Jaume. Ordenación y planificación territorial. Madrid, Síntesis, 1998.
- SAÉNZ DE BURUAGA, G. Ordenación del territorio: el caso del País Vasco y su área de influencia. Madrid, Guadiana de Publicaciones, 1969.
- ROMERO CEVALLOS, Raúl. ¿Cultura y desarrollo? ¿Desarrollo y cultura? Lima, Cuadernos PNUD, Serie Desarrollo Humano N° 9, 2005. <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001440/144076s.pdf>
- TORRES TELLO, Samuel. Diagnóstico de la gestión municipal, MEF, Lima, 2005. http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/documentacion/DiagnosticoDeLaGestionMunicipal.pdf

RECURSOS INFORMÁTICOS

- Acuerdo Nacional. <http://www.acuerdonacional.pe>
- Gobierno Regional de Loreto <http://www.regionloreto.gob.pe/>
- Gobierno Regional de San Martín http://www.regionsanmartin.gob.pe/administracion/documentos_transparencia/doc_transparencia69.pdf
- Gobierno Regional de Piura. <http://www.regionpiura.gob.pe/detalle.php?idpag=8&pagina=pdrc&verper=0&tit=4>
- Ministerio de Economía y Finanzas – MEF <http://www.mef.gob.pe>
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Observatorio Urbano Perú. <http://fenix.vivienda.gob.pe/OBSERVATORIO/patestudios.php>
- Municipalidad Distrital de Soritor. <http://www.munisoritor.gob.pe/>
- Municipalidad Provincial de Moyobamba. <http://www.munimoyobamba.gob.pe/pdf/pdcdm2007-2011.pdf>
- Municipalidad Provincial de Yauli. <http://www.munilaoroya.gob.pe/pdf/pdcpvincial.pdf>
- Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. <http://www.otca.info/portal/index.php?p=index>

NORMAS LEGALES

- 1993. Constitución Política del Perú.
- 1980. Tratado de Cooperación Amazónica.
- 1994. Convenio de OIT N° 169.
- 2002. Ley N° 27792, Ley Orgánica de Municipalidades.
- 2002. Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.
- 2002. Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.
- 2005. Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.
- 2005. Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- 2006. Ordenanza del Gobierno Regional de San Martín N° 012 – 2006- GR SM – CR.

- 2008. Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.
- 2008. Decreto Legislativo N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN.
- 2008. Ordenanza del Gobierno Regional de Amazonas N° 200- 2008 – GRA – CR.
- 2009. Ordenanza del Gobierno Regional del Cusco N° 063 – 2009 – GR-GRCCUSCO.
- 2009. Ordenanza del Gobierno Regional de Madre de Dios N° 032 -2009 – GRMDD – CR.
- 2010. Ordenanza del Gobierno Regional de Cajamarca N° 018 – 2010 – GR CAJ.
- 2013. Ordenanza del Gobierno Regional de Piura N° 261 – 2013 – GRP – CR
- 2013. Ordenanza del Gobierno Regional de Tacna N° 016-2012-CR- GOB.REG.TACNA.
- 1980. Decreto Supremo N° 011-80-RE.
- 2001. Decreto Supremo N° 045-2001-PCM.
- 2004. Decreto Supremo N° 087-2004-PCM.
- 2008. Acuerdo del Gobierno Regional de Loreto N° 084-2008-SO-GRL.
- 2011. Decreto Supremo. N° 004-2011-VIVIENDA.
- 2011. Decreto Supremo N° 054 -2011-PCM.
- 2011. Decreto Supremo N°089-2011-PCM.
- 2011. Decreto Supremo N° 090-2011-PCM.
- 2013. Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM.

LEGISLACIÓN COMPARADA

- República de Colombia. Ley 99, Ley General del Medio Ambiente, de 22 de diciembre de 1993.
- Reino de España.
 - Ley de Cantabria 2/2001, sobre la Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.
 - Real Decreto Legislativo 2/2008, Ley de Suelo.

ANEXOS

ANEXO I: REFERENCIAS PARA EL DIAGNÓSTICO SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En el Seminario de Ordenamiento Territorial desarrollado en la Ciudad de Arequipa el 2010, participaron profesionales de las siguientes disciplinas: Geógrafos, Ingenieros Geógrafos, Antropólogos, Ingenieros Estadísticos, Arquitectos, Abogados, Economistas, Ingenieros Agrónomos, Ingenieros Petroleros, Biólogos, Ingenieros Industriales, Contadores, Periodistas, Especialistas en Planificación, Técnicos en Cartografía, Técnicos en Sistemas de Información Geográfica, entre otros.

Las conclusiones sobre Ordenamiento territorial se plasman a continuación:

1.- El Perú ha tenido alguna experiencia exitosa en Ordenamiento Territorial, ¿Conoce usted?

No sabe: 3

Si Conoce: 7

No Conoce: 47

Hay 47 participantes que **no conocen ninguna experiencia exitosa**. Mencionaron que los diversos planes de desarrollo local y regional y los procesos de descentralización (regionalización), se pueden considerar como intentos de ordenamiento del espacio territorial, pero ninguno tuvo mayor resultado a falta de una institucionalidad del Ordenamiento Territorial, ausencia de integración de los diversos actores. Asimismo acotaron que existen muchos estudios a nivel nacional (Piura – San Martín) que se han llamado ordenamiento territorial, sin embargo sólo se han quedado en la primera o excepcionalmente en la segunda fase (diagnóstico – formulación), concluyen que el OT. Culmina con la especialización de los proyectos identificados y con la evaluación de su sostenibilidad.

2.- ¿Conoce usted la metodología de Zonificación Ecológica Económica? ¿Considera que esta metodología interpreta adecuadamente el territorio para ser el instrumento base con fines de Ordenamiento Territorial?

A esta pregunta contestaron:

Si Conoce: 45

No Conoce: 12

De los resultados para esta pregunta, 45 contestaron que si conocen la metodología de ZEE, sin embargo precisaron que consideran **que la metodología es parcial con énfasis en aspectos medio ambientales, no es integral**. Cabe acotar que manifestaron algunas dudas en su aplicación para algunas zonas del país, sin restarle la importancia de su aplicación en una parte del territorio debido a que está enfocado a un diagnóstico de uso y potencial de los recursos en un ámbito especial, pero no interpreta la sinergia que existe con la manera de administración y distribución de la población, es decir **los ZEE, tienen un enfoque más conservacionista**. Asimismo, manifestaron que la metodología debe ser más rica en lineamientos y técnicas de desarrollo, para ser parte de la base para el OT., además precisaron que la ZEE es un instrumento que sirve muy bien para fines de OT pero sólo en espacios amazónicos (selva) pues enfoca aspectos ecológicos medio ambientales y económicos olvidándose de los aspectos social y administrativo; en el caso de la costa y la sierra, tiene muchas debilidades; por ello se debe generar otras metodologías para estos espacios, metodología que debe involucrar la inaccesibilidad a muchos centros poblacionales y su carácter dinámico.

3.- Que instrumentos conoce que servirían para el proceso de OT?

Si Conoce: 45

No Conoce: 11

No sabe, no opina: 1

Los instrumentos que conocen y que servirían para el proceso del OT. la mayoría, los 45 manifestaron que conocen:

Los Estudios de Diagnóstico y Zonificación, Zonificación Ecológica Económica, planes de desarrollo departamental, planes de desarrollo urbanos, planes de acondicionamiento territorial, planes directores, planes de desarrollo concertado, potencialidades y vocaciones productivas, plan regional sectorial, planes estratégicos de desarrollo, estudios ambientales, estudios de impacto ambiental, evaluaciones de impacto ambiental, estudios ecológicos y turísticos, además de los sistemas de información geográfica y de teledetección.

4.- Considera usted que debería ser Política de Estado la implementación del OT?

Si Considera: 53

No Considera: 0

No sabe, no opina: 4

La mayoría de los asistentes, 53 participantes consideran que **si debería ser Política de Estado la implementación del Ordenamiento Territorial en el país, pues es un instrumento político y requiere ser institucionalizado**. Precisan que es un instrumento básico para la planificación y su institucionalización permitiría aplicar articuladamente las políticas sectoriales en los diversos niveles para un desarrollo económico y social de forma eficaz, eficiente, equitativa, integral y participativa. Además mencionan que por ser un proceso, este debe ser dinámico y debe estar sujeto a cambios ya que no es estático y estos deben ser a corto, mediano y largo plazo. Al final concluyen que hace falta una Ley de OT que permita lograr los equilibrios territoriales para el desarrollo armónico del país.

Es una necesidad nacional ordenar las actividades económicas y el uso racional y sostenido de los recursos, mejorando las capacidades humanas y dotándole de competitividad territorial a nuestros espacios locales. La adecuación de las actividades sociales y económicas en el espacio, buscando sus sostenibilidad es posible después del Ordenamiento Territorial.

5.- Al culminar un EDZ y/o al culminar una ZEE, esto quiere decir que ya se ha hecho un OT.? ¿Se ha Ordenado el Territorio? ¿Qué hace falta?

Considera si: 5

Considera no: 47

No sabe, no opina: 5

De los 57 participantes, la mayoría 47 de ellos respondieron que al culminar un EDZ o un ZEE no necesariamente se ha hecho un OT, pero sí reconocen que son estudios bases que diagnostican los componentes, potencialidades y limitantes que tiene el territorio desde diversas perspectivas, son fases iniciales que corresponden al diagnóstico o caracterización del territorio, la debilidad está en que estas metodologías sectoriales no han sido previamente integradas, compatibilizadas, articuladas para los fines del OT, y los resultados de los estudios continúan dispersos y sin enfoque planificación, ni mucho menos sean aceptados por parte de la empresa privada ni forme parte de la política del Estado Peruano. Asimismo, manifestaron que a la par es necesario el saneamiento de los límites para poder administrar el territorio nacional, el que permitirá a las autoridades regular su ordenamiento y la óptima transformación de sus recursos en el marco del desarrollo sostenible. Por otro lado, recalcaron que hace falta mayor inversión y participación del Estado para institucionalizar el OT y identificación de la sociedad con este proceso para lo cual hace falta educación en todos los niveles. Por último muchos coincidieron que hace falta que se implemente el CEPLAN y que dentro de sus fines y objetivos se tenga como marco base general de todos planes de intervención e inversión en el territorio peruano el OT.

6. – ¿Es Importante el Ordenamiento Territorial para nuestro país? ¿Por qué? Fundamente.

Considera si: 54

Considera no: 0

No sabe, no opina: 3

Todos y la mayoría coincidieron que **el OT es sumamente importante la visión y conocimiento integral del territorio nacional, pues permitiría una adecuada gestión del territorio aplicando planes y estrategias que conduzcan hacia un desarrollo integral sostenible del país, mejorando las capacidades humanas y**

territoriales. Asimismo, consideran que es necesario conocer el potencial de recursos con que contamos y que oportunidades de desarrollo local, regional y nacional, sobre la base del conocimiento de los espacios geográficos en donde se puede desarrollar una u otra actividad rentable en armonía con el equilibrio natural, sin afectar o degradar el entorno intervenido, cuidando principalmente el no afectar la salud de la población que habitan el entorno geográfico y su propio desarrollo, se puede lograr una mejor calidad de vida. Asimismo, el Estado requiere conocer las potencialidades del territorio nacional para poder determinar qué políticas aplicar sobre los recursos con que se cuenta en el marco de las políticas del desarrollo global, regional y local, sin que entre en contradicción una de otra. Por último, todos coincidieron que es necesario generar políticas que permitan la articulación de los planes sectoriales de desarrollo con la finalidad de evitar la multiplicidad de esfuerzos económicos para un mismo fin, lo que ocasiona gastos innecesarios al Estado. En líneas generales concluyeron que el OT nos permite ver a futuro a donde queremos llegar como país en todos los aspectos y si el soporte físico está o no con la tendencia ocupacional y los intereses del crecimiento económico y desarrollo integral del país.

ANEXO 2: CUADRO RESUMEN DE INSTITUCIONES, COMPETENCIAS Y NORMATIVA SOBRE OT

ENTIDAD COMPETENTE	NORMA	ATRIBUCIÓN/ FUNCIÓN	SECTORES VINCULADOS
CEPLAN	Decreto Legislativo N° 1088	Desarrollar metodologías e instrumentos técnicos para asegurar la consistencia y coherencia del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional orientadas al desarrollo armónico y sostenido del país y al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el marco del Estado constitucional de derecho.	PCM
DNTDT	Ley N° 29021 Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales	Artículo 2°.- Finalidad: Los incentivos contenidos en la presente Ley están orientados a que la acción demarcatoria de fusión de distritos permita un mejor ordenamiento territorial , procure tamaños de circunscripción adecuados para la gestión pública, eleve la calidad de los servicios públicos que se prestan a los ciudadanos, haga posible la gestión de la competitividad territorial, y coadyuve en las estrategias de lucha contra la pobreza.	PCM
MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO	Ley N° 27792. Reglamento: D.S. N° 002-2002-VIVIENDA	Diseñar, normar y ejecutar la política nacional y acciones del sector en materia de vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento. Sus funciones son compartidas con los gobiernos regionales y locales, en materia de urbanismo, desarrollo urbano y saneamiento. Articular el espacio nacional mediante una propuesta de ordenamiento territorial que configure un sistema urbano nacional y cree las condiciones para el fortalecimiento y consolidación de los centros poblados.	VIVIENDA
	D. S. N° 007-2008-VIVIENDA Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales	REGISTRO UNICO OBLIGATORIO DE LOS BIENES ESTATALES Artículo 20.- Del contenido El SINABIP contiene información catastral, técnica, jurídica y económica de los bienes estatales, en sus dimensiones espacial, temporal y temática; útil para una adecuada gestión de dichos bienes así como para el ordenamiento territorial .	
	Resolución Ministerial N° 175-2003-VIVIENDA Aprueba la regulación de los órganos de menor nivel jerárquico que se encuentran en el ROF del Ministerio, así como de la Oficina de Coordinación Sectorial y Promoción Institucional	Son funciones de la Dirección de Ordenamiento Territorial: a) Coordinar, concordar y formular propuestas de ordenamiento territorial , con fines de complementariedad físico espacial, articulación de mercados locales y regionales, redistribución poblacional y manejo sustentable de recursos en coordinación con la Oficina de Medio Ambiente. b) Coordinar, concordar y formular las políticas y planes de ordenamiento territorial . c) Coordinar, concordar y formular la normatividad correspondiente en materia de ordenamiento territorial y evaluar permanentemente su aplicación.	
MINISTERIO DEL	Ley N° 28245 "Ley Marco del	Artículo 9.- Son funciones del CONAM:	

ENTIDAD COMPETENTE	NORMA	ATRIBUCIÓN/ FUNCIÓN	SECTORES VINCULADOS
AMBIENTE - MINAM	<p>sistema nacional de gestión ambiental”</p> <p>Decreto Legislativo N° 1013</p>	<p>d) Establecer la política, criterios y procedimientos para el Ordenamiento Ambiental;</p> <p>El Ministerio del Ambiente es el organismo del poder ejecutivo rector del sector ambiental que desarrolla, dirige y supervisa y ejecuta la política nacional del ambiente.</p> <p>Funciones Específicas: Establecer la política, los criterios y las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional en coordinación con las entidades correspondientes y conducir su proceso.</p>	AMBIENTE
MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	<p>Ley N° 27791 Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones</p>	<p>Artículo 2°.- El Ministerio de Transportes y Comunicaciones integra interna y externamente al país, para lograr un racional ordenamiento territorial.</p> <p>Artículo 4.- Misión El INRENA es la autoridad pública encargada de realizar y promover las acciones necesarias para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, la conservación de la diversidad biológica silvestre y la gestión sostenible del medio ambiente rural, mediante un enfoque de ordenamiento territorial por cuencas y su gestión integrada; estableciendo alianzas estratégicas con el conjunto de actores sociales y económicos involucrados.</p> <p>Artículo 27.- Atribuciones y funciones de la Intendencia de Recursos Hídricos b) Proponer, promover, apoyar y participar en trabajos de investigación sobre el uso y aprovechamiento sostenible del recurso hídrico, así como el ordenamiento territorial y la elaboración de planes maestros de gestión.</p>	TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
INRENA	D. S. N° 002-2003-AG	<p>Artículo 30.- Atribuciones y funciones de la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre c) Promover y apoyar trabajos de investigación sobre el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como el ordenamiento forestal y la elaboración de planes de manejo forestal y de fauna silvestre; además de promover actividades de capacitación y difusión.</p>	AGRICULTURA

ENTIDAD COMPETENTE	NORMA	ATRIBUCIÓN/ FUNCIÓN	SECTORES VINCULADOS
INDECI	D. S. N° 059-2001-PCM Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI.	Artículo 37.- Son funciones del Comité de Asesoramiento y Coordinación de Emergencias: Identificar, priorizar, proponer y ejecutar estudios para la ejecución de obras de reconstrucción en zonas pobladas afectadas por desastres de gran magnitud, así como aquellos relacionados al ordenamiento territorial sostenible .	PCM
SECRETARIA DE DESCENTRALIZACIÓN	LEY N° 28274 Ley de incentivos para la integración y conformación de regiones	funciones de las Juntas de Coordinación Interregional Artículo 7.- Funciones 5. Vigilar la implementación en cada Gobierno Regional de los planes de ordenamiento territorial , con la finalidad de garantizar el adecuado uso de los diversos recursos existentes, así como la eficaz aplicación de los proyectos de desarrollo.	PCM
INGEMMET	DECRETO SUPREMO N° 035-2007-EM. Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico - INGEMMET	Artículo 21.- La Dirección de Geología Ambiental y Riesgo Geológico realiza investigaciones, programas y proyectos Geo ambientales, Geotécnicos y de Evaluación y Monitoreo de Peligros Geológicos del territorio nacional a fin de contribuir con los organismos competentes en materia de ordenamiento territorial , planificación y desarrollo nacional así como la seguridad física dentro del país y la conservación del patrimonio natural y cultural.	ENERGÍA Y MINAS
PRODUCE	LEY N° 28015 Ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa	Artículo 13.- De los Gobiernos Regionales y Locales Los Gobiernos Regionales y Locales promueven la inversión privada en la construcción y habilitación de infraestructura productiva, comercial y de servicios, con base en el ordenamiento territorial , y en los planes de desarrollo local y regional; así como la organización de ferias y otras actividades que logren la dinamización de los mercados en beneficio de las MYPE. Artículo 5°.- El ordenamiento pesquero se aprueba mediante reglamentos que tienen por finalidad establecer los principios, las normas y medidas regulatorias aplicables a los recursos hidrobiológicos que deban ser administrados como unidades diferenciadas.	TRABAJO Y PRODUCCIÓN

ENTIDAD COMPETENTE	NORMA	ATRIBUCIÓN/ FUNCIÓN	SECTORES VINCULADOS
INDUSTRIA	LEY N° 28183 Ley marco de desarrollo de Parques Industriales	Artículo 6.- Criterios para el establecimiento de Parques Industriales e instalación de empresas Las disposiciones legales relativas al ordenamiento territorial y el medio ambiente vigentes, tanto a nivel nacional, regional y local.	INDUSTRIA Y COMERCIO
GOBIERNOS REGIONALES	Ley N° 27867 "Ley Orgánica de Gobiernos Regionales"	Artículo 50° Funciones en materia de Población: c) Programar y desarrollar acciones que impulsen una distribución territorial de la población en función a las potencialidades del desarrollo regional y en base a los planes de ordenamiento territorial y de la capacidad de las ciudades para absorber flujos migratorios. Artículo 53.- Funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial a) 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. Literal a) del artículo 73° Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial , en el nivel provincial.	GOBIERNOS REGIONALES
GOBIERNOS LOCALES	Ley N° 27972 "Ley Orgánica de Municipalidades".	Artículo 79°.- Organización del Espacio Físico y Uso del Suelo Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales: Aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial, que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana, así como las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales; las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental. Aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes específicos de acuerdo con el Plan de Acondicionamiento Territorial. Pronunciarse respecto de las acciones de demarcación territorial en la provincia.	GOBIERNOS LOCALES

ANEXO 3: REFERENCIAS INSTITUCIONALES SOBRE LAS FUNCIONES Y LAS DIFICULTADES PERCIBIDAS EN LOS SECTORES DEL GOBIERNO NACIONAL EN MATERIA DE TERRITORIO.

ENTIDADES	FUNCIONES	DIFICULTADES
MINAM	Lograr la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio tomando en cuenta sus características y dinámicas.	Falta de coordinación con gobiernos regionales en el ordenamiento del territorio por falta de información.
SBN	Lograr que el catastro se instituya como política de estado. Lograr una plataforma tecnológica de vinculación con las entidades del estado. Catastro nacional en WGS 84.	No existe información territorial centralizada. Desorganización de las instituciones del estado , definición de roles. Poca comunicación entre entidades que se refleja en la duplicidad de esfuerzos al generar información.
MIN. VIVIENDA	Lograr el ordenamiento del territorio. El fortalecimiento de los gobiernos subnacionales. Facilitar información para la inversión en el desarrollo.	Falta de capacidades en el tema de gestión territorial en los gobiernos subnacionales. Duplicidad de competencias en la gestión territorial. Debilidad Institucional en los Gobiernos Regionales y Locales.
INGEMMET	Brindar información de la potencialidad del territorio. Prevenir conflictos mineros ambientales y sociales. Promover inversiones mineras y la actividad minera responsable.	Falta de planificación. Ausencia de Información sistematizada. Carencia de cartografía básica y temática a escalas mayores a 1/50,000.
PCM	Saneamiento de límites político administrativos a nivel nacional. Disminuir los conflictos por demarcación y organización territorial.	Alto porcentaje (89%) de límites político-administrativo sin definición, a nivel nacional.
CENEPRED	Disponer de mecanismos para la gestión del riesgo de desastres. Contribuir a la seguridad territorial. Disponer de información para la estimación del riesgo de desastres.	Títulos de propiedad otorgados en zonas de muy alto y alto riesgo. Insuficiente información catastral que contribuya a la estimación del riesgo de desastres. Titulación otorgada pasando por alto instrumentos de desarrollo urbano.
INST. CATASTRAL DE LIMA (ICL)	Sistema de información territorial para análisis de territorio y gestión. Procedimiento de actualización	Información catastral no actualizada. Entidades Municipales y regionales con información de territorio aislada.

ENTIDADES	FUNCIONES	DIFICULTADES
	<p>permanente del catastro predial.</p> <p>Crear una base de datos gráfica unificada.</p>	<p>Falta de orden en las Instituciones afines.</p>
Instituto Geográfico Nacional	<p>Aporte al ordenamiento del territorio con información cartográfica.</p> <p>Elaboración de la cartografía a escala 1/25,000, con fines de gestión territorial.</p> <p>Desarrollo de la información geoespacial a gran escala para O.T.</p> <p>Generación de la información cartográfica desde el punto de "SIG" con fines OT.</p>	<p>Escasa Planificación por falta de información cartográfica.</p> <p>Duplicidad en la generación de información geoespacial en las instituciones.</p> <p>Desconocimiento de la situación geográfica del territorio.</p>
MIN. CULTURA	<p>Protección del patrimonio cultural inmueble.</p> <p>Generar mecanismos para el manejo adecuado de los recursos patrimoniales culturales inmuebles.</p> <p>Identificación de expresiones culturales inmateriales en el territorio nacional.</p>	<p>Falta de coordinación interinstitucional respecto a información catastral.</p> <p>Deficiente capacidad de identificación cultural, de la población con respecto a los recursos del patrimonio cultural.</p>
COFOPRI	<p>Brindar información estandarizada, codificada, georeferenciada y actualizada.</p> <p>Establecer una herramienta virtual que permita el intercambio de información catastral entre entidades.</p> <p>Implementar una herramienta de gestión multipropósito con base de la información producto de la formalización.</p> <p>Información cartográfica confiable y de calidad.</p> <p>Actualización permanente del catastro urbano.</p>	<p>Dificultad para desarrollar un trabajo adecuado por interferencia, personas influyentes, política o profesionales no calificados.</p> <p>Gastos innecesarios por desconocimiento de existencia de información.</p> <p>Inexistencia de mecanismos de intercambio de información.</p> <p>Poca sensibilización a niveles gerenciales de los gobiernos locales y regionales sobre la importancia del catastro.</p> <p>Información dispersa, desactualizada, escala variable y sin georeferencias</p>

FUENTE: Taller realizado por el Proyecto: "Mejoramiento de herramientas para fortalecer la gestión territorial del gobierno nacional y los gobiernos subnacionales". COFOPRI – JUNIO 2012.

ANEXO 4: ESTADO SITUACIONAL DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES Y EL MARCO NORMATIVO DE LA GESTIÓN Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL PERÚ

El presente documento corresponde a una entrevista llevada a cabo en el mes de abril a un número de 27 servidores públicos entre autoridades elegidas, y funcionarios regionales y locales de Amazonas, Ucayali y San Martín. La finalidad de este instrumento es recoger la percepción de los gobiernos sub nacionales en materia de gestión y el ordenamiento territorial. Los resultados son recogidos en el desarrollo de nuestro informe.

Parte 1: El estado y la implementación de las políticas territoriales: definiciones, funciones, instrumentación, participación y capacitación.

1. ¿Cuál es el estado de implementación de la visión y misión con relación al desarrollo territorial?

ESTRATEGIA POLÍTICA - TERRITORIAL		A) EXISTE UNA ALINEACIÓN A NIVEL NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL?				
Visión, misión, objetivo central	encuestados numero %	total		parcial	nula	resultados
		15	59			
		18.5	72.8	8.6	100	

ESTRATEGIA POLÍTICA - TERRITORIAL		B) ES UNA EXPRESIÓN DE CONSENSO Y PARTICIPACIÓN QUE AVIZORA EL DESARROLLO CON UN ENFOQUE REAL, CONSENTE Y POSIBLE?				
Visión, misión, objetivo central	encuestados numero %	total		parcial	nula	resultados
		7	68			
		8.6	84.0	7.4	100.0	

2. ¿Cuál es el nivel de la comprensión de los siguientes términos?.

TÉRMINOS	A NIVEL DE SU INSTITUCIÓN?			RESULTADOS %		
	TOTAL	PARCIAL	NULA	TOTAL	PARCIAL	NULA
Ordenamiento territorial	10	16	1	37.0	59.3	3.7
Demarcación territorio	10	17	0	37.0	63.0	0.0
Acondicionamiento territorial	6	19	2	22.2	70.4	7.4
Desarrollo urbano	9	17	1	33.3	63.0	3.7
Medio Ambiente	13	13	1	48.1	48.1	3.7
Espacio Urbano	11	13	3	40.7	48.1	11.1
Espacio rural	10	15	2	37.0	55.6	7.4
Catastro	11	14	2	40.7	51.9	7.4
Resultados Generales	80	124	12	37.0	57.4	5.6

TÉRMINOS	A NIVEL DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO?			RESULTADOS %		
	TOTAL	PARCIAL	NULA	TOTAL	PARCIAL	NULA
Ordenamiento territorial	5	19	2	18.5	70.4	7.4
Demarcación territorio	8	17	1	29.6	63.0	3.7
Acondicionamiento territorial	5	19	2	18.5	70.4	7.4
Desarrollo urbano	6	17	2	22.2	63.0	7.4
Medio Ambiente	7	15	2	25.9	55.6	7.4
Espacio Urbano	5	17	3	18.5	63.0	11.1
Espacio rural	4	18	3	14.8	66.7	11.1
Catastro	5	19	2	18.5	70.4	7.4
Resultados Generales	45	141	17	22.2	69.5	8.4

Organización y funcionalidad.-

3.- ¿cuál es la función (demarcación, catastro, ordenamiento, etc.), que realiza?

FUNCIONES/COMPETENCIAS	A NIVEL DE SU INSTITUCIÓN?		A NIVEL DE SU INSTITUCIÓN? %	
	SI	NO	SI	NO
Diseño de políticas	22	5	81.5	18.5
Normativa	15	12	55.6	44.4
Asesoramiento y supervisión	20	7	74.1	25.9
Instrumentación	18	9	66.7	33.3
Capacitación	10	17	37.0	63.0
Implementación de procesos	15	12	55.6	44.4
Resultados Generales	100	62	61.7	38.3

Instrumentación: política, legal y técnica.-

4) ¿cuál es el estado de los instrumentos de gestión y ordenamiento territorial?

Instrumentos de gestión y Ordenamiento Territorial	A nivel de sus institución?			A nivel de sus institución? %		
	No elaborado	Elaborado y parcialmente implementado	Totalmente implementado	No elaborado	Elaborado y parcialmente implementado	Totalmente implementado
Nivel regional – departamental.						
Política	0	22	5	0	81.5	18.5
Estrategia y Planes Nacionales	0	24	3	0	88.9	11.1
Instrumentos técnicos y metodológicos	0	25	2	0	92.6	7.4
Resultados Generales	0	71	10	0	87.7	12.3
Nivel local: provincia y distrito						
Política	8	19	0	29.6	70.4	0
Estrategia y Planes Nacionales	8	19	0	29.6	70.4	0
Instrumentos técnicos y metodológicos	9	18	0	33.3	66.7	0
Resultados Generales	25	56	0	30.9	69.1	0.0

4.a) Cuáles son las principales fortalezas y debilidades que Ud., encuentra en el instrumento denominado Zonificación Económica Ecológica – ZEE?

Zonificación Económica Ecológica - ZEE	
Fortalezas	Debilidades
Orienta el ordenamiento y las políticas locales. Valora potencialidades. Orienta toma de decisiones para la inversión. Participativo. Insumo para la planificación.	Falta implementación mezo y micro. Incentivos cumplimiento. Escasa difusión. No es participativa. No articula los tres niveles de gobierno. No se cumple la zonificación. Falta de acompañamiento del proceso. Cambios en los equipos técnicos. Falta de mecanismos de concertación. Falta de presupuesto. Adaptabilidad al cambio urbano. Directivas desactualizadas. Debilidad metodológica

Coordinación y participación.

5) ¿Cuál es el grado de institucionalización y sociabilización de los procesos de gestión y ordenamiento territorial?

Institucionalidad* y participación	Institucionalización			Institucionalización %	
	No	Parcial	Total	Parcial	Total
¿La institucionalización y la validación (participación) sobre la gestión territorial son reconocidas (tomadas en cuenta) por los tomadores de decisión?	1	22	4	81.5	14.8
¿Los actores claves relacionados con la gestión	2	11	14	40.7	51.9

del territorio son invitados a formar parte de las reuniones?								
¿Las personas involucradas en el proceso tienen suficiente conocimiento para participar y contribuir efectivamente?	1	24	2	3.7	88.9	7.4		
¿Los temas críticos sobre la gestión territorial son identificados con participación de los actores claves?	2	17	8	7.4	63.0	29.6		
¿Las instituciones y organizaciones claves forman parte de la plataforma de gestión del territorio?	6	14	7	22.2	51.9	25.9		
¿Existe una coordinación eficiente entre las áreas (gerencias y/o oficinas) de su institución en materia de gestión territorial? . Por ejemplo entre la gerencia de planificación y la gerencia de recursos naturales.	2	15	10	7.4	55.6	37.0		
Resultados generales	14	103	45	8.6	63.6	27.8		

Capacidades y especialización.-

6) De la implementación del proceso territorial, indicar: ¿cómo se está dando la capacitación y la formación de recursos humanos?

Capacitación	A nivel de su institución	
	encuestados	%
Exclusivamente desde instituciones nacionales	13	48.1
Desde instituciones nacionales e internacional	6	22.2
Desde capacitación internacional integral	4	14.8
Otros (especificar)...	4	14.8
Totales	27	100

Parte 2 El territorio: conocimiento, prioridad y actuación gubernamental.

¿De la siguiente lista de las áreas de intervención territorial: ¿cuál cree usted., que es (o son) las áreas menos o más favorecidas?

ZONA	MÁS FAVORECIDA	MÁS FAVORECIDA (%)
Litoral	12	8.6
Desierto	5	3.6
Cuencas	9	6.4
Montañas	7	5.0
Amazonía	12	8.6
Ciudades intermedias	16	11.4
Metrópolis	22	15.7
Áreas naturales protegidas	14	10.0
Espacio rural	3	2.1
Espacio urbano	24	17.1
Resultados	140	100

