

# Recursos naturales y desarrollo rural



**Javier Escobal  
Carmen Ponce  
Gerardo Damonte  
Manuel Glave**





# **Desarrollo rural y recursos naturales**



# Desarrollo rural y recursos naturales

Esta publicación se llevó a cabo con la ayuda de fondos designados por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, y, por esta misma institución, bajo la iniciativa de Think Tank.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en estos documentos son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

Lima, agosto de 2012

© GRADE, Grupo de Análisis para el Desarrollo  
Av. Grau 915, Barranco, Lima, Perú  
Teléfono: 247-9988  
Fax: 247-1854  
www.grade.org.pe

Directora de investigación: Lorena Alcázar  
Revisión de texto: Carolina Teillier, Alicia Infante  
Asistente de edición: Paula Pino V.  
Diseño de carátula: Elena González  
Diagramación e impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.  
Cajamarca 239 C, Barranco

Impreso en el Perú  
Agosto de 2012  
700 ejemplares

ISBN: 978-9972-615-63-4  
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2012-03217

Los artículos de este libro pueden ser reproducidos para uso educativo o investigación, siempre que se indique la fuente.

CENDOC / GRADE  
Grupo de Análisis para el Desarrollo  
Desarrollo rural y recursos naturales  
Lima: GRADE 2012, 166 p.

DESARROLLO RURAL / ECONOMIA RURAL / INGRESOS DE HOGARES /  
MINERIA / COMUNIDADES CAMPESINAS / PLANIFICACION REGIONAL /  
RECURSOS NATURALES / PERU

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
UNA MIRADA DE LARGO PLAZO A LA ECONOMÍA CAMPESINA EN LOS ANDES	15
<i>Javier Escobal, Carmen Ponce</i>	
DINÁMICAS RENTISTAS: TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES EN CONTEXTOS DE PROYECTOS DE GRAN MINERÍA	95
<i>Gerardo Damonte</i>	
ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO EN EL PERÚ: NOTAS CONCEPTUALES Y BALANCE DE LOGROS Y LIMITACIONES	123
<i>Manuel Glave Testino</i>	





## INTRODUCCIÓN

La investigación sobre los cambios en el mundo rural peruano ha estado en el centro de los debates acerca de la modernización y el desarrollo económico de las últimas décadas. A partir de la Reforma Agraria de fines de la década de 1960, la heterogeneidad del sector agropecuario peruano no ha permitido contar con una visión clara acerca del papel del sector en términos de su aporte al producto y a la generación de empleo y, en particular, de si era posible impulsar un proceso sostenido de aumento de productividad basada en la pequeña y mediana propiedad. La denominada “transición capitalista” en la agricultura andina nunca pudo completarse y, luego, con la implementación de las políticas de ajuste y reforma estructural –en especial la liberalización de los mercados rurales de factores–, los efectos de largo plazo en el bienestar y en los activos de los hogares rurales no han sido homogéneos. Con nuevas herramientas metodológicas así como con instrumentos de gestión pública, la primera década del presente siglo ha sido testigo de la introducción de una nueva aproximación al dinamismo de los mercados rurales, del nuevo enfoque de la gestión territorial del paisaje rural y de la necesidad de construir nuevas formas de gobernanza ambiental. Y todo ello en el marco de un acelerado y desordenado proceso de descentralización.

En este contexto de debate acerca del futuro de la sociedad rural en el Perú, esta publicación busca contribuir con algunas conclusiones y hallazgos de investigaciones realizadas en el seno del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Aquí, se publican tres ponencias presentadas en el Seminario “Recursos naturales y desarrollo rural en el Perú (1980-2010)”, realizado en Lima el 18 y 19 de noviembre de 2010 con el auspicio de la Fundación Ford, a través del Instituto de Educación Internacional y del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC). El seminario formó parte de una serie de actividades de

diálogo y debate académico con los que GRADE celebró sus treinta años de actividad académica profesional.

El trabajo de Javier Escobal y Carmen Ponce presenta un interesante análisis acerca de la dinámica de largo plazo de la economía campesina andina. Retornando a viejas interrogantes sobre la racionalidad económica y el futuro de las familias comuneras andinas, la investigación propone estudiar de manera comparativa las dinámicas ocurridas en dos zonas de economía campesina donde predomina la pequeña agricultura y donde el autoconsumo continúa siendo una parte importante de las estrategias de vida de los hogares. Para ello, aprovechando la disponibilidad de información de encuestas de hogares realizadas en la década de los ochenta, los autores estudian dos zonas de la sierra rural (Pomacanchi en la sierra de Cusco y Yanamarca en la sierra central –Jauja–), muy similares desde el punto de vista agroecológico, pero muy distintas en las reglas de manejo y uso de sus recursos naturales y en su vinculación a los mercados de productos y factores. Los cambios en cada una de estas regiones (denominadas originalmente por Daniel Cotlear Yanamarca como “moderna” y Pomacanchi, como “tradicional”) son discutidos a la luz del diferente acceso a una cartera de bienes y servicios públicos. Así, la dinámica de la transición demográfica, el grado de articulación a los mercados de factores y de bienes, la composición de los ingresos familiares, la sobreexplotación de la base de activos naturales de las familias campesinas, la importancia de las estrategias migratorias, entre otros temas, son discutidos en el marco de una pregunta central que formulan los autores: “¿Acaso estamos observando un proceso de desaparición de la ‘vía campesina’ y la consolidación de asalariados, por un lado, y productores comerciales, por el otro?”. Ciertamente, este no es el caso de las economías campesinas de la sierra del Perú, y haciendo uso de cualquier indicador de “campesinización” del mundo rural andino, los autores concluyen que “la evidencia sugiere que la economía rural de estas dos zonas continúa siendo casi tan campesina como lo era hace treinta años”.

Indudablemente, la pista abierta por este trabajo debe servir para comprender mejor las estrategias de diversificación de los hogares rurales, más aún cuando los procesos de adaptación climática a nivel comunitario adquieren cada vez mayor importancia, así como también los dilemas acerca de los procesos de graduación de aquellas familias campesinas que transitan desde la situación de pobreza extrema.

En el segundo trabajo, Gerardo Damonte aborda la dinámica de cambios institucionales en la sociedad rural andina en un contexto de expansión de las industrias extractivas. El estudio de Damonte se centra en la dinámica de cambios de dos de las unidades de organización social más representativas del mundo andino: la comunidad campesina (en los Andes centrales y del sur peruano) y la ronda campesina (en la sierra norte del país). Esto enmarcado en una vieja discusión en la literatura acerca de la transformación institucional en espacios de expansión de actividades extractivas.

En el mundo andino, el interés estuvo centrado por muchos años en los cambios de poblaciones indígenas y campesinas hacia proletarias mineras. En su investigación, Damonte hace un repaso de la literatura que da cuenta de la manera conflictiva en que las poblaciones indígenas procesan el paso de un modo de vida pre-capitalista a uno capitalista y extractivo. En la revisión, el autor encuentra que las organizaciones rurales y los sujetos campesinos fueron analizados en medio de un proceso dramático de transformación institucional, con cambios de largo plazo en los modos de vida (de uno “pre-moderno” rural a uno “moderno” como trabajadores mineros). Sin embargo, dadas las recientes transformaciones en la organización social del mundo andino (la “nueva ruralidad”), Damonte considera necesario revisar y repensar la problemática del cambio social asociado a la extracción. En el último ciclo de expansión de industrias extractivas, las corporaciones multinacionales se han constituido en actores principales de un proceso de globalización económica e institucional de la industria. Pero con los cambios en el patrón tecnológico de la extracción, se ha ido reduciendo de manera significativa la demanda de mano de obra local no calificada, aumentando más bien la demanda por recursos naturales estratégicos como el agua y la tierra. El resultado es un cambio en las relaciones de poder, de un espacio donde se centraban en las relaciones entre capital y trabajo a otro donde el conflicto surge en las relaciones entre el capital y las comunidades que hacen uso de dichos recursos. De esta manera, el trabajo de Damonte busca entender cómo esta nueva realidad social y extractiva afecta el proceso de transformación de las organizaciones emblemáticas del Ande peruano, como son las comunidades y rondas campesinas.

Durante los primeros años de exploración de proyectos extractivos, el capital corporativo necesita adquirir la tierra y derechos de uso de agua, necesarios tanto

para acceder a ellos como para desarrollar la actividad extractiva. En este contexto, se intensifica el rol político de las organizaciones comunales locales y se inicia un proceso de transformación de las organizaciones rurales en entes de representación y negociación política. Para Damonte, esto trae consigo consecuencias en su legitimidad como organizadoras o guardianes del trabajo en el campo. Una de las expresiones más dramáticas de este proceso se puede apreciar en los cambios generacionales de liderazgos y en las continuas crisis de legitimidad por las que atraviesan comunidades y rondas involucradas en proyectos extractivos. Los líderes, normalmente, surgen en el seno de familias con mayor capital humano y se alejan de la actividad productiva agropecuaria para responder a las nuevas necesidades de representación.

En una siguiente etapa de un proyecto extractivo, emerge el espacio municipal como el centro de las relaciones de poder entre el capital y las comunidades. La disputa por el control de los recursos del canon produce un complejo proceso de politización y municipalización de la batalla política, donde las comunidades (y sus líderes), muchas veces marginados por las elites distritales, disputan el liderazgo urbano-distrital. Así, la representación política ya no es necesaria para defender la tierra y sus recursos naturales, sino más bien para disputar el uso y destino de los recursos del canon. El mundo rural se “urbaniza” y las comunidades buscan convertirse en centros poblados para acceder directamente a más recursos derivados del desarrollo extractivo. En última instancia, Damonte considera que, en este nuevo ciclo de expansión minera, estamos presenciando una transformación de las comunidades y rondas, las cuales pasan de ser colectivos vinculados a la producción agropecuaria a colectivos vinculados a la extracción de renta de la actividad minera.

Finalmente, en el tercer capítulo, Manuel Glave presenta un balance de los logros y limitaciones que tiene el nuevo enfoque territorial al momento de transformarse en política pública en el Perú, luego de casi veinte años de vida del sistema de gestión ambiental. En medio de un tímido y complejo proceso de descentralización y como parte de la implementación de una serie de reformas institucionales para construir un sistema de gestión pública ambiental, el debate alrededor del acceso y control de los recursos naturales se viene centrando alrededor de los esfuerzos para aplicar herramientas de zonificación ecológica

económica y diseñar planes de ordenamiento territorial. Esto es muy evidente en el caso peruano, dado el acelerado ritmo de inversión y crecimiento, lo que ha generado una serie de movilizaciones sociales por el acceso y control de los recursos naturales.

El concepto de ordenamiento territorial aparece (en el seno de la Unión Europea a principios de la década de 1980) con el doble objetivo de lograr un desarrollo equilibrado, para disminuir los desequilibrios socioeconómicos, y de alcanzar ordenamiento sostenible de los usos del suelo, para reducir los desórdenes medioambientales. Sin embargo, su aplicación en los países de la cuenca amazónica ha estado asociada a los instrumentos de zonificación ecológico-económica, los cuales aparecen como muy útiles y prácticos en espacios amazónicos donde, pese a la heterogeneidad de tipos de bosques, predominan grandes extensiones de bosques homogéneos, pero cuando se quiere aplicar la zonificación en ecosistemas de alta montaña, se enfrenta un conjunto de dificultades metodológicas. El punto central del trabajo está relacionado con los límites que enfrenta el proceso de descentralización en el Perú, en la medida en que los roles y competencias de los gobiernos regionales y locales no han sido claramente definidos ante la ausencia de una normatividad integral de ordenamiento territorial.

Con esta publicación, el Grupo de Análisis para el Desarrollo quiere contribuir en el debate acerca de la modernización de la sociedad rural de los Andes peruanos, en un momento en que las transformaciones sociales, económicas y ambientales que se vienen dando en el país presentan una oportunidad no solo para reducir la pobreza extrema rural en un modelo de sociedad más inclusiva, sino también para construir una institucionalidad adecuada para la gobernanza ambiental de un territorio tan heterogéneo y complejo como el mundo andino.

*Manuel Glave Testino*

Investigador principal de GRADE



# ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO EN EL PERÚ: NOTAS CONCEPTUALES Y BALANCE DE LOGROS Y LIMITACIONES<sup>1</sup>

*Manuel Glave Testino*

## INTRODUCCIÓN

Uno de los instrumentos de gestión pública más debatidos en el contexto del proceso de descentralización y las reformas institucionales ambientales es el de la zonificación ecológica económica y el diseño de planes de ordenamiento territorial. En el caso peruano esto es bastante evidente dada la combinación de un ritmo acelerado de inversión y crecimiento durante la última década, junto con lo que parecen ser irreversibles consecuencias del calentamiento global, lo que ha generado una serie de movilizaciones sociales por el acceso y control de recursos naturales y ha hecho cada vez más urgente la necesidad de avanzar en la implementación de los instrumentos de zonificación y ordenamiento territorial.

Entre las consecuencias y externalidades del espontáneo crecimiento económico tenemos la deforestación, el uso indebido y ocupación desordenada del suelo, la contaminación ambiental, los diferentes conflictos tanto por el uso como por los derechos sobre el suelo, el deterioro de la calidad de vida urbana y rural, que podrían terminar en un mayor deterioro ambiental y pobreza. Por lo

---

<sup>1</sup> Este trabajo se basa en un informe de consultoría elaborado para el Grupo Propuesta Ciudadana (2009), y una versión preliminar fue presentada en el Seminario Recursos Naturales y Desarrollo Rural en el Perú (1980-2010), 30 Años de GRADE (Noviembre 2010). El autor agradece la colaboración que en diferentes etapas de la investigación brindaron Elena Borasino y Karla Vergara.



tanto, para alcanzar un modelo de desarrollo más sostenible, es esencial integrar la gestión del territorio a las políticas públicas y las actividades económicas.

Si bien es cierto que desde mediados del siglo pasado, en el ámbito de la gestión municipal y desde el marco profesional de la arquitectura y la planificación urbana se desarrolló una serie de instrumentos de acondicionamiento territorial -incluyendo los ‘planes rectores’ de municipalidades en zonas especialmente acondicionadas para diferentes usos urbanos-, no es sino hasta las últimas dos décadas que no se desarrollan conceptual ni políticamente los instrumentos de planificación del uso del territorio en el marco de los procesos de descentralización y reforma institucional ambiental. En ese sentido, estamos frente a un instrumento de gestión relativamente nuevo y, para el cual, no se cuenta con suficiente información acerca de las condiciones que permitirían su adecuada implementación.

El objetivo de este trabajo es resumir los diferentes alcances que el concepto de ordenamiento territorial presenta en la realidad peruana, así como, en qué contexto se desarrolla y cómo se podría operacionalizar su implementación. La contribución del estudio se basa en demostrar de qué manera el ordenamiento territorial y la zonificación ecológica y económica intervienen para promocionar un modelo de desarrollo sostenible en el país, en el marco del proceso de descentralización y ante los desafíos ambientales cada vez más evidentes.

## **1. MARCO CONCEPTUAL**

Para Gómez (2002) la experiencia del “dejar hacer” nos ha enseñado que sin reflexión y previsión del futuro, el crecimiento espontáneo lleva a la aparición de actividades desvinculadas del medio, a su ocupación desordenada, a un comportamiento insostenible, y provoca un desequilibrio territorial y degradación ambiental. En el Perú, este desequilibrio territorial es la consecuencia de las diferencias territoriales vistas como parte de la heterogeneidad física propia del país, que se han traducido en centralismo económico y político, altos niveles de desigualdad y exclusión social, y una fuerte concentración de riqueza en Lima.

Al conocer las potencialidades y las limitaciones del territorio, las personas tienen mayor posibilidad de utilizar los recursos de manera racional y sostenible

(CONAM, 2006: 9). Asimismo, es fundamental llevar a cabo un proceso planificado de ocupación ordenada y sostenible sobre el territorio para acortar este tipo de desequilibrios.

Existen diversos enfoques de gestión del territorio. Primero, desde la perspectiva económica productiva a través de la interacción de los sectores productivos con el territorio, el cual se ve modelado de una manera diferenciada según la estructura económica establecida, donde se busca ordenar las diferentes actividades de acuerdo a las vocaciones del suelo. Desde la perspectiva de conservación de la biodiversidad, i.e., el ordenamiento ambiental tiene el objetivo de establecer las condiciones de uso y de ocupación del territorio de acuerdo con las características ecológicas teniendo en cuenta la fragilidad, vulnerabilidad y endemismo de los ecosistemas y las especies, así como la erosión genética. Desde la perspectiva geopolítica, para determinar las demarcaciones político administrativas: a través de áreas que deberán tener homogeneidad y cohesión funcional, a través de la conformación de las relaciones socioeconómicas internas de la población. Finalmente, desde la perspectiva de la planificación urbana, el Acondicionamiento Territorial busca la preparación del espacio para el desarrollo de actividades residenciales, sociales, productivas y ubicación de infraestructura de transporte y comunicaciones, bajo criterios de sostenibilidad.

Así es que nace la noción de ordenamiento territorial. El concepto aparece con el doble objetivo de desarrollo territorial equilibrado, para disminuir los desequilibrios socioeconómicos, y de ordenamiento sostenible de los usos del suelo, para reducir los desórdenes medioambientales. Estos dos objetivos aparecen en la Carta Europea de Ordenación del Territorio el 20 de Mayo de 1983, la cual recoge “los principios comunes tendientes principalmente a reducir las desigualdades regionales y alcanzar una mejor concepción general de la utilización y de la organización del espacio, de la protección del medio ambiente y de la mejora de la calidad de vida” (Bielza, 2008: 12).

Por lo tanto, ordenar el territorio implica un conjunto de procesos para corregir dos tipos de desórdenes territoriales: uno, de carácter socioeconómico que afecta a las partes desequilibradas, a través de la descentralización e inclusión social; y, otro, físico o ecológico que incide en los elementos del territorio incompatibles entre sí, los cuales generan tanto contaminación como degradación ambiental.

El concepto de territorio tiene un rango amplio de definiciones, desde las más conservadoras hasta las más integrales. En la Constitución del Perú, el artículo 54 establece que el territorio comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo y el espacio aéreo que los cubre. En contraste, en el Reglamento de la Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, el artículo 87, afirma que el territorio es el espacio geográfico vinculado a un grupo social, que resulta a partir de los espacios proyectados por los grupos sociales a través de las redes, circuitos y flujo. Asimismo, según la Real Academia Española, la palabra territorio tiene como primera definición, “porción de superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia; lo que se entiende como un área de tierra vinculada a un grupo humano.”

Según Galarza (2002) “en una concepción más amplia, vinculada al desarrollo, el territorio es visto no solamente como el recipiente pasivo de los recursos de una colectividad” (como lo sugiere el artículo de la Constitución), sino que “el territorio se constituye en un espacio en el que convergen y se enlazan los intereses, la identidad y cultura de una comunidad”. Por sus características social, histórica, institucional, cultural, con ciertas formas de producción, consumo y organización que dan cohesión al resto de elementos, el territorio puede considerarse como “agente del desarrollo”. Para Revesz y Oviden (2003) el territorio es una construcción social y una “fuente de identidad y de autoestima colectiva” así como un “objeto de análisis” y un “espacio funcional” para las propuestas de desarrollo.

Para el PNUD el ordenamiento territorial debería entenderse como un proceso planificado que tome como marco de referencia los principios y metas del desarrollo humano. En tal sentido, se requiere entenderlo con énfasis en la formación del capital humano y el capital social, para así construir una nueva institucionalidad territorial.

Por otro lado, el ordenamiento territorial implica el reconocimiento de un desorden previo de las partes y elementos que integran el territorio, conformado a partir de la acción antrópica sobre el medio. El objeto del ordenamiento es el territorio, que muestra alteraciones entre sus partes y elementos. Dichos elementos pueden diferenciarse entre naturales (relieve, clima, vegetación, ríos, suelos, etc.) y antrópicos (infraestructuras, patrimonio, etc.). Para delimitar las

partes del territorio, la geografía ha utilizado dos tipos de criterios: homogeneidad y cohesión, para diferenciar áreas territoriales homogéneas (áreas de montaña, áreas económicas homogéneas, etc.) y áreas territoriales funcionales (cuena hidrográfica, un ecosistema o un área de mercado) (Bielza, 2008: 9-14).

Para Gómez (2002), ordenar un territorio significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades, lo que sería equivalente a la ordenación de los usos del suelo. Asimismo, sobre la base de la Carta Europea de 1983, se afirma que “la ordenación del territorio puede interpretarse como la proyección en el espacio de las políticas económica, social, cultural y ambiental de una sociedad, y el sistema territorial, como el resultado de aquellas” (Gómez, 2002: 30).

En este sentido, como parte del ordenamiento territorial, es primordial incluir al territorio en la estrategia de desarrollo y de las actividades que se relacionan con dicha estrategia. De tal manera, distintas estrategias de desarrollo económico, social, cultural y ambiental, implican usos y aprovechamientos diferentes (con más o menos niveles de sostenibilidad). Asimismo, dicha inclusión debe verse con un enfoque más integral y descentralizado, y no solamente desde cada sector económico y a nivel central. Es necesario que los Planes de Ordenamiento Territorial sean insumos para el diseño de políticas de desarrollo de los Gobiernos Regionales y Locales, y que la planificación territorial sea justamente sobre la base de territorios más allá de las divisiones administrativo-políticas. Es decir, los Planes de Ordenamiento Territorial son instrumentos de gestión que sirven de insumos para otro tipo de instrumentos de planificación como, por ejemplo, el Plan de Desarrollo Concertado y los Planes de Manejo de Cuencas Hidrográficas. Sin embargo, esto no significa que dichos instrumentos compitan sino, más bien, que dialoguen entre sí manteniendo consistencia y coherencia. Indudablemente este proceso de planificación requiere un órgano central de coordinación, el cual, en estos momentos, no está operativo. Ante la poca presencia e importancia del CEPLAN (descentralizado), los Gobiernos Regionales no cuentan con los recursos humanos y financieros para asumir esta responsabilidad.

En América Latina, el ordenamiento territorial está ligado al objetivo del desarrollo sostenible, pero al intentar aplicarla a sus propias realidades han aparecido nuevas formas de entenderla. Por otro lado, la administración pública

latinoamericana tiene escasa experiencia en planificación, coordina poco entre sí –debido a la falta de mecanismos para la toma de decisiones concertadas– y cambia tras cada nueva elección política. Recientemente, se han generalizado los planes, estrategias y leyes de ordenamiento territorial “que tratan el territorio de manera integral haciendo énfasis en la planificación física, la localización de actividades productivas e infraestructura, el uso sostenible de recursos naturales y la equidad en el desarrollo regional” (Bielza, 2008: 157).

En el Perú, el ordenamiento territorial se ha conceptualizado de manera oficial como la planeación de las actividades humanas estratégicas para el desarrollo sostenible, de acuerdo con las condiciones del territorio y sus recursos naturales. Explícitamente se afirma que “lo que se ordena no es el territorio (...); lo que se ordena son las actividades configuradoras del espacio desarrolladas por los grupos humanos” (CONAM, 2006: 14).

En la propuesta de Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial elaborado por el CONAM (2005), se define ordenamiento territorial como parte de la política sobre desarrollo sostenible, como un proceso político y como un proceso técnico-administrativo sobre la base de la zonificación ecológico-económica (ZEE). Para entender la diferencia entre ordenamiento territorial y zonificación ecológico-económica, la ZEE se encuentra definida en el reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (Decreto Supremo N° 087-2004-PCM) como un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales; una vez aprobada se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales. Así, la ZEE es una herramienta indispensable para construir el ordenamiento territorial, es la base para la formulación de políticas y planes de ordenamiento territorial que servirán, a su vez, para definir planes de desarrollo nacional, regional y local.

El ordenamiento territorial es un proceso que incluye un desarrollo en el conocimiento científico y gestión técnica en el análisis y diagnóstico territorial, sobre la base de la ZEE, así como una fuerte presencia institucional al realizarse de forma democrática y participativa (Gómez, 2002: 34). Por lo tanto, definir la

plataforma institucional es de suma importancia, ya que durante este proceso serán confrontados diferentes intereses y se requiere de una presencia institucional sólida para liderar este proceso de negociación que evaluará las diferentes alternativas de uso del territorio. Este carácter político se justifica porque son los poderes públicos los que definen las estrategias de desarrollo, y seleccionan los instrumentos de planificación y legislación.

La acción política debe estar presente en todo el proceso de zonificación, y no solamente en el momento último de las decisiones finales<sup>1</sup>. Para garantizar la implementación del ordenamiento territorial es fundamental llevar a cabo el proceso de manera participativa, complementándose a la generación de conocimiento científico y a la gestión técnica. Así, el instrumento de gestión pública por el que se ordena el territorio, es un proceso técnico y político de negociación de múltiples actores, en el que se determina el tipo de aprovechamiento de las diferentes unidades territoriales.

Por otro lado, los principales problemas que el ordenamiento territorial busca atender son los siguientes (Gómez, 2002: 43-48):

- Problemas derivados del desequilibrio territorial, entendido como el centralismo político y económico y las inequidades sociales.
- Degradaciones ecológicas y sobreexplotación de recursos naturales.
- Desconocimiento de los riesgos naturales en la localización de actividades.
- Superposición desordenada de usos.
- Accesibilidad a la explotación de los recursos territoriales.
- Accesibilidad de la población a los lugares de trabajo.
- Dificultades territoriales para dotar de equipamiento y servicios públicos a la población.
- Conflictos entre actividades y sectores.
- Descoordinación entre organismos públicos de rango similar así como de distintos niveles administrativos.

El ordenamiento territorial puede responder a varios propósitos, pero su principal fin es mejorar la toma de decisiones para el desarrollo sostenible. “Si se

---

1 Acserlrad, H. (2004)

ordena la ocupación y uso del territorio de acuerdo con las condiciones físicas de éste, se pueden orientar mejor las acciones de crecimiento y desarrollo” (CONAM, 2006:15). Entre otros fines generales del ordenamiento territorial tenemos:

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

Según Gómez (2002) el ordenamiento territorial puede concebirse como un proceso secuencial y reiterativo que, orientado hacia objetivos a largo plazo, se desarrolla en ciclos de tres fases: análisis territorial, planificación territorial y gestión territorial.

Para el caso peruano, el proceso de elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial incluye básicamente las siguientes etapas: preparación, zonificación ecológica y económica, planificación, consulta ciudadana, aprobación legal e implementación. Tal como ya se ha comentado líneas arriba, el Plan de Ordenamiento Territorial debe jugar el rol de insumo para el Plan de Desarrollo Concertado, al mismo tiempo que se mantenga consistencia con otros

instrumentos de gestión pública en donde el tema de gestión del territorio está incluido. Así, el Plan de Desarrollo Concertado, como instrumento rector, y en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial, deben orientar y regular los otros instrumentos, tales como el Plan de Manejo de Cuencas, el Plan de Acción Ambiental, el Plan de Desarrollo Urbano y Rural, y los Planes de Lucha contra la Pobreza.

## **2. CONTEXTO Y MARCO LEGAL**

La irrupción de los instrumentos de zonificación y ordenamiento del territorio en la arena de la política pública ocurrió en la década de 1990, enmarcada por dos grandes procesos en curso: por un lado la implementación de las políticas de reforma y ajuste estructural, y, por otro, la consolidación de un incipiente sistema nacional de gestión pública ambiental en medio de presiones internacionales generadas por la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992. Es indudable que la necesidad de zonificar y ordenar el territorio entraba en contradicción y tensión con el modelo de políticas de ajuste y reforma estructural. Esto debido a que el modelo promovía la asignación óptima de recursos naturales de acuerdo a la lógica de mercado, y, por lo tanto, no se requería de ningún instrumento que regule donde, qué y cómo producir. Sin embargo, al mismo tiempo que se consolidaba el modelo de apertura y liberalización comercial también nacían y comenzaban a consolidarse una serie de instrumentos de gestión ambiental entre los que aparecía la zonificación económica y ecológica (ZEE) y el ordenamiento territorial (OT).

Veamos a continuación algunos elementos básicos del contexto político e institucional impuesto desde el paquete de políticas del ajuste estructural y reforma del estado (entendida esta como parte de la 'segunda generación de reformas' del Consenso de Washington), para complementar esta sección con la revisión de la evolución de la normatividad sobre zonificación y ordenamiento.



## **2.1. Del ajuste estructural y la ‘segunda generación’ de reformas al ‘perro del hortelano’**

Desde que a mediados del año 1990 se implantó en el país un modelo de ajuste y reforma estructural, tres han sido los elementos esenciales del modelo que se han mantenido, incluso, hasta la fecha:

- i. Estabilización macroeconómica y disciplina fiscal;
- ii. Apertura y liberalización comercial y,
- iii. Promoción de la inversión privada con una redefinición del rol del Estado.

Se puede considerar que este paquete de principios de política del ‘Consenso de Washington’ ha estado rigiendo la política macroeconómica en nuestro país en los últimos veinte años. Para el Perú y la mayoría de los países de América Latina, este paquete de políticas no significó alejarse de una tradición primario exportadora, sino por el contrario, encontrar las condiciones bajo las cuales el viejo paradigma del crecimiento económico basado en el sector exportador pudiera recuperar el dinamismo perdido durante la crisis de la deuda externa.

Pero, incluso como parte del ‘Consenso de Washington’, a mediados de la década pasada, se identificó una serie de políticas ausentes en el paquete, que dio origen a una segunda generación de reformas en el marco del Consenso de Washington:

- i. Compensación social a sectores afectados por el ajuste y estabilización;
- ii. Transparencia y rendición de cuentas: información, participación ciudadana e institucionalidad democrática; y,
- iii. Descentralización, como parte integral de un proceso de reforma del estado.

No obstante, este nuevo paquete de políticas no ha sido implementado de manera tan eficiente como el primero. Si bien es cierto que las políticas de compensación social, y, más recientemente, de focalización del gasto, han tenido relativo éxito en aliviar y reducir la pobreza en América Latina, no se puede afirmar lo mismo sobre el proceso de reforma del estado optimizando instrumentos de participación ciudadana y fortaleciendo la capacidad de gestión de gobiernos locales, procesos en los que a pesar de grandes avances y logros, seguimos estando

rezagados ya que, al menos en el caso del Perú, mantenemos una economía y política altamente centralizada con pocos mecanismos eficaces de consulta y control ciudadano.

En este contexto macroeconómico y político es que tenemos que ubicar y comprender la aparición de los instrumentos de ZEE y OT en el Perú. Más adelante abordaremos el proceso paralelo que no podemos descuidar, a saber, la construcción de un sistema de gestión pública ambiental que sigue los requerimientos previos y recomendaciones posteriores a la Cumbre de Rio 92, tomando como ejemplo la evolución de la normatividad sobre ordenamiento territorial y zonificación. Pero aquí queremos resaltar la tensión permanente que ha existido en el país entre la forma en que se han implementado los paquetes de política de ajuste y reforma estructurales, y la necesidad de construir instrumentos de planificación del uso de recursos, más aún en un contexto global de calentamiento y cambio climático.

Un buen ejemplo que ilustra la tensión a la que nos referimos es el reciente intento de implementar un conjunto de políticas que permitan acelerar la inversión privada aprovechando económicamente los recursos forestales, minerales, hidrocarbúricos y pesqueros, pasando por encima no sólo derechos de propiedad comunales, si no, en particular, las etapas previas de construcción de un Plan de Ordenamiento Territorial en los diferentes niveles de gobierno. Este modelo conocido como el del ‘perro del hortelano’—por el título de un artículo periodístico del entonces Presidente de la República Alan García-, implementado de manera explícita con el paquete de Decretos Legislativos aprobados entre fines de 2007 y mediados de 2008, tuvo como elemento central el no considerar necesario mecanismos de consulta y participación ciudadana ni tampoco elementos básicos de zonificación y ordenamiento del territorio. El resultado no se dejó esperar, ya que pese al lento y débil proceso de descentralización y construcción del sistema de gestión ambiental, el modelo intrínseco en el paquete de Decretos Legislativos violentó estos procesos y se agudizaron escenarios de conflictos sociales y ambientales.

## **2.2. Marco legal: génesis y evolución de la zonificación y ordenamiento del territorio**

El nacimiento y crecimiento de la gestión pública ambiental se puede trazar desde la promulgación del Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales en 1990. La mutilación que sufrió dicho Código en el año 1991 con los Decretos Legislativos de entonces (en particular los que enmarcaron la promoción de la inversión privada —D.L. 757— y en el sector agrario —D.L. 653—), significó el nacimiento de un sistema de gestión ambiental sectorial y centralizado. Paralelamente, Perú estaba inmerso en los procesos globales iniciados por los Convenios de Cambio Climático y de Diversidad Biológica, ambos aprobados en la Cumbre de Río en 1992. Así, y pese al modelo sectorial y centralizado, los instrumentos de gestión ambiental esenciales, como los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), los Estándares de Calidad Ambiental y Límites Máximos Permisibles (ECA y LMP), y la propia ZEE y OT, comenzaron un largo camino para su adecuada implementación en el Perú.

Tal como analizamos en el marco conceptual, a mediados del siglo pasado se discutía originalmente el concepto de acondicionamiento territorial como parte de la gestión municipal desde el enfoque de la planificación urbana, desarrollándose una serie de instrumentos tales como los ‘planes rectores’ de municipalidades con zonas especialmente acondicionadas para diferentes usos urbanos. No es hasta las últimas dos décadas que se desarrollan conceptual y políticamente los instrumentos de planificación del uso del territorio en el marco de los procesos de descentralización y reforma institucional ambiental. En ese sentido, estos instrumentos de gestión territorial son considerados relativamente nuevos y para los cuales no se cuenta con suficiente información para su adecuada implementación.

El punto de partida de la normatividad sobre ordenamiento territorial y zonificación ecológica y económica, se da con la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, Ley N° 26821, en el año 1997. Sin embargo, un antecedente normativo relevante, es el Reglamento sobre acondicionamiento territorial, desarrollo urbano y medio ambiente, aprobado en 1985 por el entonces Ministerio de Vivienda y Construcción. La Ley Orgánica de

1997 establece por primera vez que la Zonificación Ecológica y Económica es parte del ordenamiento territorial y tiene como fin evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados. A partir de la promulgación de esta Ley Orgánica se inicia de manera formal y orgánica el desarrollo normativo de la zonificación y ordenamiento del territorio. La línea de tiempo que se presenta en el diagrama adjunto resume brevemente esta evolución.

### **Cuadro 1**

#### **Línea de tiempo de la normatividad sobre ordenamiento territorial y zonificación ecológica económica**

<b>1997</b>	<p><b>Ley N° 26821</b>  <b>Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.</b>            Por primera vez establece que la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) es parte del ordenamiento territorial y tiene como fin evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados.</p>
<b>2001</b>	<p><b>DS N° 045-2001-PCM</b>  <b>Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial.</b>            Se declara de interés nacional el ordenamiento territorial ambiental en todo el país, y se constituye la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental.</p>
<b>2003</b>	<p><b>Ley N° 27867</b>  <b>Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.</b>            Son funciones del Gobierno Regional: formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar, y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial.</p> <p><b>Ley N° 27972</b>  <b>Ley Orgánica de Municipalidades.</b>            Es su función la planificación de manera integral del desarrollo local y del ordenamiento territorial a nivel provincial.</p> <p><b>D.S. N° 027-2003-VIVIENDA</b>  <b>Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano.</b></p>
<b>2004</b>	<p><b>DS N° 087-2004-PCM</b>  <b>Reglamento de ZEE</b>            Define la ZEE como un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado. Es instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales.</p> <p><b>Ley N° 28245</b>  <b>Ley Marco del SNGA</b>            Señala la necesidad del establecimiento de la política, criterios, metodologías y directrices para el Ordenamiento Territorial Ambiental.</p>

## **Línea de tiempo de la normatividad sobre ordenamiento territorial y zonificación ecológica económica**

---

<b>2005</b>	<p><b>Ley N° 28611</b>  <b>Ley General del Ambiente.</b>          El ordenamiento territorial ambiental es uno de los instrumentos de gestión ambiental. Es un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio. La planificación y el ordenamiento territorial tienen por finalidad complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible.</p> <p><b>Resolución Presidencial N° 135 -2005-CONAM/PCD</b>  <b>Primer Plan Operativo Bianual para la Zonificación Ecológica y Económica (Agosto-2005-Julio-2007).</b>          Considera procesos de ZEE a formularse en el periodo 2005-2007 que serán ejecutados por las instituciones nacionales, regionales y locales, con el seguimiento del CONAM.</p> <p><b>Se aprueba la propuesta de Lineamientos de Política de Ordenamiento Territorial.</b></p>
<b>2006</b>	<p><b>DS N° 010-2006-CONAM/CD</b>  <b>Directiva “Metodología para la ZEE”.</b>          Con la finalidad orientar los procesos de ZEE en los diferentes ámbitos territoriales; y establecer la metodología a seguir para la ZEE el cual incorpora criterios físicos, químicos, biológicos, sociales, económicos y culturales que permitirá contar con una herramienta flexible y accesible que servirá de base al diseño y formulación de políticas, planes, programas y proyectos orientados al desarrollo.</p>
<b>2008</b>	<p><b>DL N° 1013</b>  <b>Creación del Ministerio del Ambiente.</b>          Entre sus funciones está establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso.</p>
<b>2009</b>	<p><b>DS N° 012-2009-MINAM</b>  <b>Política Nacional Ambiental.</b>          Menciona entre sus objetivos alcanzar el ordenamiento del uso y ocupación del territorio nacional, mediante la ZEE en un marco de seguridad jurídica y prevención de conflictos.</p>

---

Luego de promulgada la Ley Orgánica en 1997, en 2001, se declara de interés nacional el ordenamiento territorial ambiental en todo el país, y se constituye la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental, a través del Decreto Supremo N° 045-2001-PCM, que considera que el ordenamiento

territorial es un proceso destinado a contribuir al desarrollo sostenible y equilibrado del país, mediante la ocupación ordenada y el uso sostenible de sus recursos naturales en el territorio. Asimismo, la ZEE servirá de marco de referencia espacial a los planes sectoriales y regionales, así como para promover y orientar la inversión privada.

En el año 2003, según la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867 son funciones del Gobierno Regional: 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; así como, planificar y desarrollar acciones de ordenamiento y delimitación en el ámbito del territorio regional. Asimismo, para el caso de los gobiernos locales, según la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, es función de las Municipalidades Provinciales y Distritales la planificación de manera integral del desarrollo local y del ordenamiento territorial, en el nivel provincial.

Adicionalmente, también en el año 2003 se aprobó el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano con el D.S. N° 027-2003-VIVIENDA, el cual reemplaza la norma del año 1985. Este reglamento constituye el marco normativo nacional para los procedimientos que deben seguir las municipalidades en el ejercicio de sus competencias en materia de planeamiento y gestión de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano. Asimismo, las municipalidades deberían formular los siguientes instrumentos de gestión: plan de acondicionamiento territorial, plan de desarrollo urbano, plan específico, plan de desarrollo distrital. A pesar de que el enfoque de esta norma encaja en la visión de planificación urbana, es fundamental anotar que desde el 2003, las municipalidades cuentan con instrumentos de gestión territorial, los cuales deben irse adecuando a una visión más integral de desarrollo sostenible.

El Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) se aprobó en el año 2004 con el Decreto Supremo N° 087-2004-PCM. Dicho reglamento define la ZEE como un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales. Una vez aprobada la ZEE se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales.

Asimismo, en el año 2004 se aprobó la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley N° 28245, la cual tiene por finalidad asegurar el más eficaz cumplimiento de los objetivos ambientales de las entidades públicas y fortalecer los mecanismos de transectorialidad en la gestión ambiental. Del mismo modo, señala la necesidad del establecimiento de la política, criterios, metodologías y directrices para el Ordenamiento Territorial Ambiental.

Para completar y consolidar el marco de gestión ambiental en el país, en el año 2005 se aprobó la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611. En ella se consideran los siguientes elementos referidos al ordenamiento del territorio: el ordenamiento territorial ambiental es ratificado como uno de los instrumentos de gestión ambiental, el cual se considera como un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio. La planificación y el ordenamiento territorial tienen por finalidad complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible.

Así, la autoridad ambiental nacional lanzó, en el año 2005, el Primer Plan Operativo BIANUAL para la Zonificación Ecológica y Económica (Agosto-2005-Julio-2007), a través de la Resolución Presidencial N° 135 -2005-CONAM/PCM. Lo interesante de dicho plan es que considera los procesos de ZEE, a formularse en el periodo 2005-2007, que serán ejecutados por las instituciones nacionales, regionales y locales, con el seguimiento del CONAM.

Paralelamente, durante el mismo año se aprobó la propuesta de Lineamientos de Política de Ordenamiento Territorial el cual establece los principios rectores que guiarán el proceso de ordenamiento territorial, el marco conceptual, los objetivos y los lineamientos estratégicos. Finalmente, determina los principales incentivos a través de la planificación del territorio (planes de ordenamiento territorial, y su relación con el sistema de inversiones públicas), a través del control y monitoreo (con la ley sobre ordenamiento territorial) y a través de la información (con el Sistema Nacional de Información Ambiental), entre otros incentivos.

Durante el año 2006, se aprobó la Directiva “Metodología para la ZEE” a través del Decreto de Consejo Directivo N° 010-2006-CONAM/CD, con la

finalidad orientar los procesos de ZEE en los diferentes ámbitos territoriales; y establecer la metodología a seguir para la ZEE el cual incorpora criterios físicos, químicos, biológicos, sociales, económicos y culturales que permitirá contar con una herramienta flexible y accesible que servirá de base al diseño y formulación de políticas, planes, programas y proyectos orientados al desarrollo.

En año 2008, tras una alta expectativa, se creó el Ministerio del Ambiente como la Autoridad Ambiental Nacional, a través del Decreto Legislativo N° 1013. Entre sus funciones está establecer la política, criterios, herramientas y procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso.

Finalmente en 2009, a través del Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, se establece la Política Nacional Ambiental, luego de que la gestión pública ambiental hubiera nacido y crecido sin una Política Nacional de carácter vinculante para el conjunto de sectores. El documento de la Política Nacional Ambiental menciona entre sus objetivos alcanzar el ordenamiento del uso y ocupación del territorio nacional mediante la ZEE en un marco de seguridad jurídica y prevención de conflictos. Por otro lado, recientemente el Ministerio del Ambiente está elaborando una Guía Nacional sobre el Ordenamiento Territorial. A pesar de que todavía no ha sido lanzado oficialmente, es un esfuerzo por ir marcando las pautas del proceso de Ordenamiento Territorial; además es posible encontrar una versión borrador en la página web del ministerio.

Así, contando ya con el marco de la Política Nacional Ambiental y el desarrollo de la normatividad sobre zonificación y ordenamiento del territorio, iniciamos una nueva etapa en la que son los Gobiernos Regionales y Locales los llamados a dar los siguientes pasos adelante en este largo proceso, que a su vez, empezó a ser fortalecido desde que el propio Ministerio de Economía y Finanzas aprobó incluir en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), un perfil de proyecto de inversión para el “Fortalecimiento de Capacidades hacia el Ordenamiento Territorial”, el cual ha permitido que todos los Gobiernos Regionales inicien las primeras etapas de formulación de la Macro Zonificación Ecológica y Económica a nivel regional desde el año 2006.

No obstante, todavía existen tensiones por la superposición y vacíos en las normas. Esto, debido a las dos corrientes que se vivieron como contexto de



esta evolución; por un lado, las políticas neoliberales del ajuste estructural y por el otro, la creación de un sistema nacional de gestión ambiental impulsado por fuerzas externas. En tal sentido, vemos conflictos como el de la gestión del agua por la reciente ley de recursos hídricos, la Autoridad Nacional del Agua, el Ministerio de Agricultura y los Gobiernos Regionales; como con los vacíos en las competencias para el ordenamiento territorial y zonificación ecológica y económica, así como con la evaluación y aprobación sectorizada de los estudios de impacto ambiental. A pesar de esto, vale la pena rescatar los avances en la normatividad sobre ordenamiento territorial y ZEE que con el tiempo ha ido consolidándose.

### **3. METODOLOGÍA DE LA ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA**

#### **3.1. Etapas del proceso de ZEE para el ordenamiento territorial**

La Directiva “Metodología para la ZEE” (Decreto de Consejo Directivo N° 010-2006-CONAM/CD) se aprobó con la finalidad de orientar los procesos de ZEE en los diferentes ámbitos territoriales y de establecer la metodología a seguir para la elaboración de la ZEE, la cual incorpora criterios físicos, químicos, biológicos, sociales, económicos y culturales que permitirán que se cuente con una herramienta flexible y accesible que sirva de base al diseño y formulación de políticas, planes, programas y proyectos orientados al desarrollo.

Previamente, la ZEE ha sido definida como:

- Proceso participativo y concertado, dinámico y flexible, que forma parte del ordenamiento territorial.
- Instrumento que provee de información sobre diversas alternativas de uso del territorio y de recursos naturales y, que es base para la formulación de políticas y planes de ordenamiento territorial, políticas y planes de desarrollo (nacional, regional, local y sectorial).
- Instrumento técnico base para el ordenamiento territorial definido como un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas

de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales económicos y culturales.

El producto final son las potencialidades y las limitaciones del territorio, resultados que son utilizados en el Plan de Ordenamiento Territorial. Como parte de este proceso es necesario considerar dos componentes territoriales elementales que demandan un análisis especial: en primer lugar, los territorios de las comunidades campesinas y nativas, y en segundo lugar, las áreas naturales protegidas. Ambos tendrán un especial énfasis en la Zonificación Ecológica y Económica.

Según la directiva, la aplicación de la metodología es obligatoria en los diferentes niveles de gobierno, instituciones y organizaciones técnicas y académicas del sector público y privado que participen en el proceso de la ZEE. Así también, es aplicable en sus distintos niveles:

- **Macrozonificación:** se aplica a nivel nacional, macro-regional, regional y a nivel de provincias, cuencas hidrográficas y otros ámbitos espaciales con superficies relativamente extensas. La escala de trabajo es menor o igual a 1:250 000. Las unidades espaciales para la información socioeconómica deben corresponder por lo menos a las provincias o distritos, según las características de cada territorio.
- **Mesozonificación:** se aplica a nivel regional y a nivel de provincias y distritos, cuencas hidrográficas y otros ámbitos espaciales con superficies relativamente no muy extensas. La escala de trabajo es mayor o igual a 1:100 000. Las unidades espaciales para la información socioeconómica deben corresponder a los distritos o microcuencas.
- **Microzonificación:** se aplica a nivel local, en ámbitos espaciales con superficies relativamente menores. La escala de trabajo es mayor o igual a 1:25 000. Asimismo, las unidades espaciales para la información socioeconómica deben corresponder a los centros poblados.

El procedimiento para elaborar la ZEE, comprende las siguientes etapas, las cuales serán explicadas más adelante:

- Etapa inicial
- Etapa de formulación
- Etapa de aprobación
- Etapa de aplicación
- Etapa de monitoreo, evaluación y actualización

La participación informada y activa debe ser transversal a todas las etapas. Para esto se utilizarán procedimientos de difusión, capacitación, consulta pública y, de ser el caso, audiencias públicas.

### **1. Etapa inicial**

Comprende la decisión de la autoridad, a través de una ordenanza regional o municipal, y la consideración de la ZEE como un proyecto de inversión pública. Además, deben identificarse fuentes de financiamiento públicas o privadas.

En esta etapa, la autoridad competente concreta ratifica el compromiso político de seguir el proceso de zonificación. Sin embargo, hay un vacío previo para definir cuál es la plataforma institucional en que debería sostenerse este compromiso político y ejecutar el proceso de zonificación; es decir, qué autoridad es la llamada a liderar el proceso. Esto dependerá de la trascendencia que se le quiera dar a la zonificación y la normativa que la soporte.

Acerca de los mecanismos de financiamiento, en la directiva se sostiene que la ZEE debe considerarse como proyecto de inversión pública de los gobiernos regionales o locales. Para tal fin, es necesario elaborar un expediente técnico del proyecto de ZEE-OT, así como un perfil de proyecto según los requerimientos del SNIP para ser aprobado por este. Además, puede ser propuesto en el proceso de Presupuesto Participativo e incluido en el Plan Anual de Inversiones del gobierno regional o local.

Adicionalmente, la Comisión Técnica Regional puede tener la opción de presentar un presupuesto propio, siendo esto conveniente para evitar que el proceso sea abandonado por cambios en el gobierno.

## 2. Etapa de formulación

Durante esta etapa, debe conformarse la Comisión Técnica y definirse el marco metodológico. Asimismo, se debe desarrollar un programa de difusión y sensibilización a los diversos actores sociales. Aunque este punto también puede ser conveniente que se realice en la etapa inicial. Es preciso que, tanto la autoridad como los actores clave, se apropien de este proyecto para que tenga continuidad, por lo que la sensibilización debería ser un primer paso en este proceso.

Luego de estos puntos, se desarrolla el proceso de formulación de la ZEE propiamente dicho. Esta etapa cuenta con una metodología basada en cinco fases, para una mejor comprensión y a modo de síntesis ver el Gráfico N°1:

- 2.1. Fase preliminar
- 2.2. Fase de recopilación, sistematización y generación de información temática
- 2.3. Fase de análisis
- 2.4. Fase de evaluación
- 2.5. Fase de validación de la propuesta

Vale la pena resaltar que es necesario determinar una orientación adecuada en la fase preliminar, dado que es el punto de partida para el desarrollo de todo el proceso de ZEE. Así, se deben establecer los objetivos, los cuales deben ser concertados por los diferentes actores y que deben estar vinculados con los instrumentos de gestión que ya se tienen, como por ejemplo, los Planes de Desarrollo Concertado, Planes de Manejo de Cuencas Hidrográficas, entre otros. Asimismo, dichos objetivos deben estar articulados con la legislación vigente. Cabe destacar, que toda la metodología que prosigue estará enmarcada en estos objetivos establecidos, las variables, los modelos y las categorías de uso estarán relacionadas con los objetivos que se prioricen.

La definición de los alcances de la ZEE es significativa para determinar la escala de los materiales a utilizar y del trabajo de campo. Finalmente, es elemental precisar el marco conceptual de referencia, ya que es esencial determinar los mayores problemas o los desórdenes preexistentes que se pretende resolver con la zonificación. Esto favorecerá la priorización de los objetivos a seguir.

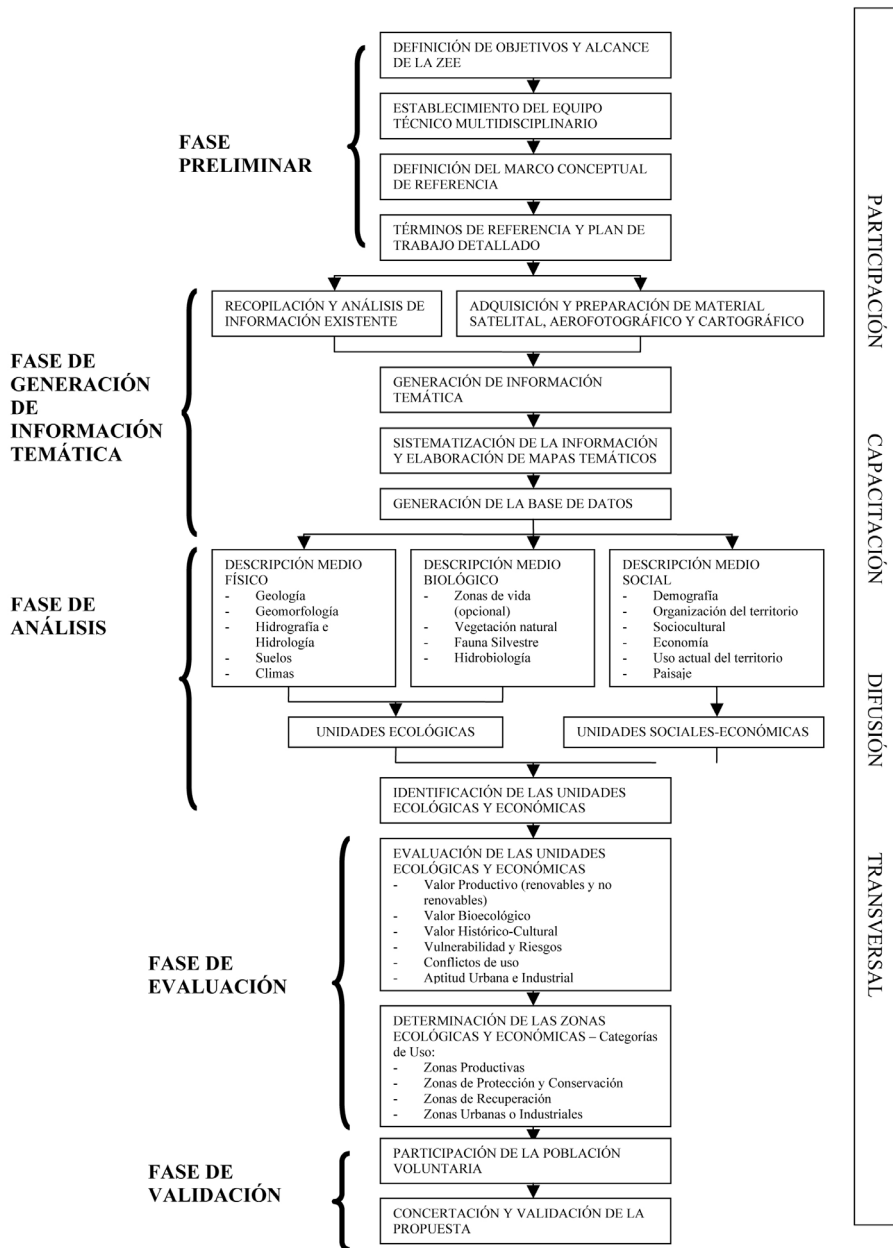
Vale recordar, como se mencionó en el documento sobre marco conceptual, que el concepto de territorio incluye tanto las relaciones sociales como las características físicas de un espacio. Por este motivo, es imperativo incluir tanto valores ecológicos como sociales y económicos en la zonificación, ya que todos ellos son los que dan forma a los distintos territorios. Sería interesante determinar las ventajas y desventajas de realizar el proceso incluyendo los valores en forma paralela o, primero, darle más peso a los valores ecológicos, como es el caso de Alemania, en donde el proceso de zonificación se encuentra dividido y se da un mayor peso a lo que concierne a la conservación, ya que lo primordial es establecer el riesgo ecológico de un determinado espacio para luego evaluar las condiciones humanas que alterarían dicho riesgo.

Por otro lado, existe cierta dificultad para introducir y evaluar la información socioeconómica, esto, básicamente por la falta de indicadores más precisos que reflejen la realidad de una determinada localidad. Por lo que, se mantiene un debate sobre la robustez de la metodología y la información utilizada para la construcción de las Unidades Económicas, que a diferencia de las Unidades Ecológicas, estas últimas han podido desarrollar mejores métodos que podrían arrojar resultados más sólidos.

En la fase de análisis de la directiva, se sostiene que cada variable se encuentra representada por un mapa temático; dichos mapas son modelados en las siguientes fases. Para esto se prepara a su vez una serie de submodelos, donde se establecen las matrices en las cuales se indica el modo y el peso en el que participan las variables y los atributos. Sin embargo, no se especifican ni los modos ni los pesos que tales o cuales variables podrían recibir, según el territorio y los objetivos. Por lo que no se conoce el nivel de objetividad que pueda tener. Así, la transparencia en el proceso de elaboración de las Unidades Ecológicas y Económicas es discutible; los métodos utilizados se encuentran internamente guardados por los responsables de su utilización. No es posible discutir académica y públicamente sobre qué ajustes se podrían aplicar.

La fase de validación de la propuesta es, tan o más trascendental que las fases anteriores, ya que si la ZEE no es aprobada por los diferentes actores sociales, será más difícil lograr su implementación. Por lo tanto, es conveniente poner a consideración los resultados de la ZEE a la población y a los actores

**Gráfico 1**  
**Metodología oficial formulación de la ZEE**



relacionados, para incluir sus recomendaciones. En el caso de Madre de Dios, en el año 2001, el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) lanzó una propuesta de zonificación, sin embargo, representantes de la minería y de la actividad forestal no estuvieron de acuerdo con las zonas que se les asignó para realizar sus actividades, y finalmente quedó como un documento de trabajo con la propuesta de ZEE y recién entre los años 2006 y 2008 se volvió a trabajar en una nueva propuesta de ZEE, esta vez, con una mayor participación y consulta ciudadana, y que resultó en la aprobación de la ZEE a través de una Ordenanza Regionala fines del año 2010.

### **3. Etapa de aprobación**

En la directiva se establece que la autoridad competente en el nivel correspondiente debe aprobar la ZEE. A nivel nacional, por Decreto Supremo de la Presidencia del Consejo de Ministros; a nivel regional, por Ordenanza de Gobierno Regional, y a nivel local por Ordenanza Municipal, con opinión favorable del Gobierno Regional correspondiente.

En el caso que la ZEE involucre dos o más ámbitos geográficos, este será por todos los Gobiernos Regionales o Locales que estén comprometidos.

### **4. Etapa de aplicación**

Una vez aprobada, las diversas instituciones deberán utilizar de manera obligatoria la ZEE como instrumento de planificación y de gestión del territorio. El documento final debe ser enviado a todos los sectores y niveles de gobierno que otorguen autorizaciones sobre el uso del territorio o recursos naturales.

Asimismo, es imprescindible la difusión de los resultados a través de programas de educación ambiental.

### **5. Etapa de monitoreo, evaluación y actualización**

El monitoreo será llevado a cabo por la autoridad responsable, además también participarán instituciones y personas como parte de la vigilancia ciudadana. La

actualización de la ZEE se efectuará de manera participativa en los siguientes casos: procesos socioeconómicos que justifiquen cambio en el uso del espacio, avances científicos y tecnológicos, cambio de uso por los efectos de los fenómenos naturales y eventos tecnológicos, identificación de nuevos recursos naturales, entre otros. Es primordial tener en cuenta esto, ya que puede permitir una modificación en la ZEE sin una sustentación técnica rigurosa. Los cambios que se realicen deben estar alineados con los objetivos iniciales, y, a su vez, estos deben estar dirigidos a conseguir el mayor desarrollo sostenible.

### **3.2. La ZEE como parte del plan de ordenamiento territorial**

Es indudable que no hay claridad respecto a cómo se incorpora la ZEE en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). ¿Primero se realiza la ZEE y luego el POT? o ¿hay que proceder en orden inverso? Ante esta inquietud, el Ministerio del Ambiente (MINAM) ha desarrollado recientemente una Guía Nacional de Ordenamiento Territorial, la cual todavía se encuentra en fase de borrador pero nos permite darnos una idea del enfoque que toma la ZEE como parte del POT.

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) también presenta una serie de etapas para su elaboración que, en cierta medida, presentan similitudes con las etapas presentadas en la metodología de la ZEE. Las fases para la elaboración de un POT, de acuerdo a la Guía elaborada por el MINAM, son:

- fase preparatoria
- fase de diagnóstico integrado
- fase prospectiva
- fase propositiva y de aprobación
- fase de implementación
- fase de monitoreo y evaluación.

En la fase preparatoria se declara el compromiso político del proceso y toda la logística que asegura un buen desarrollo del plan. Luego le sigue la fase del diagnóstico integrado donde se incluye la ZEE. Por lo tanto, la ZEE se debe realizar antes que el POT, sin embargo, la decisión política es el primer paso para cualquier proceso de ordenamiento territorial y ZEE.



La fase de diagnóstico integrado comprende: un diagnóstico integral del territorio y su entorno y la identificación de las tendencias positivas y negativas que servirán para la construcción de un escenario futuro tendencial. El primer punto, diagnóstico integral, incluye: la zonificación ecológica económica, la identificación de las condicionantes de la cuenca, la caracterización de las dinámicas económico-productivas y del acceso al mercado, análisis de riesgos y un análisis de los sistemas urbano-rurales. El segundo punto, determinación del modelo actual, se refiere a la presentación sintetizada de los principales resultados del diagnóstico que permitirán construir una representación de las formas actuales de ocupación y del uso del territorio, a través de: la construcción del modelo de territorio actual y la validación de la visión del desarrollo. En este último punto, utiliza el Plan de Desarrollo Concertado para proveer la visión del desarrollo que orienta la propuesta de una situación futura deseada a ser alcanzada en un plazo determinado. Asimismo, esta visión generará demandas de uso y ocupación del territorio.

Así, la ZEE es el insumo principal para la primera parte de la fase de diagnóstico integrado, y el Plan de Desarrollo Concertado es un insumo para la segunda parte de la fase del diagnóstico, donde se combinan la situación del modelo actual del territorio con la visión de desarrollo que se desea alcanzar, la cual se encuentra establecida en el PDC.

A través de la ZEE se obtiene la información y los conocimientos acerca del territorio en sus múltiples dimensiones, cuyo análisis y síntesis servirán para la generación de escenarios y el análisis estratégico consiguiente. Por lo que la ZEE es el insumo que proporciona los contenidos y orientaciones para la propuesta del POT.

### **3.3. Elementos para el debate**

La directiva oficial es una pauta base para la formulación especialmente técnica de la propuesta de la ZEE que, a pesar de ser obligatoria, puede complementarse con actividades propuestas en cada región. Asimismo, es primordial mantener una institucionalidad fortalecida antes, durante y después del proceso mismo de ZEE. Finalmente, registrar sus propias experiencias y las de las otras regiones para recoger sus recomendaciones, es parte esencial del proceso.

Sin embargo, es indudable que para llegar a formular un POT la normativa vigente ha construido una muralla muy difícil de superar, al haber exigido completar todas las etapas de la ZEE hasta llegar a su aprobación. En ese sentido, es urgente que los diferentes niveles territoriales de gobierno (Regional, Provincial y Local) promuevan un enfoque territorial en sus instrumentos de planificación (en particular en sus Planes de Desarrollo Estratégico Concertado) sin que necesariamente tengan que esperar a concluir la ZEE y/o instalar los Consejos de Cuenca con sus respectivos Planes de Manejo y Gestión Integral de los Recursos Hídricos.

Por otro lado, las competencias de los Gobiernos Regionales están en el centro del debate sobre desarrollo territorial. Al ser la ZEE simplemente un instrumento orientador de las inversiones a partir del análisis de las condiciones y oportunidades para el aprovechamiento de los recursos naturales en un determinado territorio, y el hecho de que aún no se cuente con una norma oficial sobre el proceso de aprobación de un POT, genera una situación en la que las decisiones respecto al aprovechamiento de los recursos se sigan tomando a nivel del Gobierno Central sin que se defina con claridad el o los roles de los Gobiernos Regionales y Locales. La experiencia de la ZEE en la Región Cajamarca es emblemática en este sentido, ya que al no quedar claro el rol de la ZEE, tanto el sector privado como el Gobierno Central prácticamente no han reconocido la validez de la ZEE aprobada por Ordenanza Regional a fines del año 2011.

#### **4. AVANCES EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA EN LAS REGIONES**

El desarrollo del ordenamiento territorial ha ido avanzando más, bajo el enfoque urbanista y bajo el enfoque de demarcación territorial. Así, existen estadísticas del Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU) sobre el número de municipalidades con planes de acondicionamiento territorial, lo que ha sido desigual entre las regiones. En el siguiente cuadro puede observarse el número de municipalidades con este tipo de instrumento de gestión entre los años 2004 y 2007, donde Cusco y Cajamarca son las regiones con mayor número de municipalidades que han elaborado sus respectivos planes. Sin embargo, en

comparación con el número total de distritos, las regiones cuyas municipalidades cuentan con mayores avances en la elaboración de los planes de acondicionamiento territorial para el año 2006 son Moquegua (20%), Piura (12,5%), Tacna (11,1%) y Pasco (10,71%) como puede observarse en el Mapa N°1.

Por otro lado, el diario El Comercio presentó un artículo donde señala que más de 1740 distritos y 146 provincias cuentan solamente con límites referenciales y no han cerrado aún sus fronteras. Por otro lado, solo 53 provincias han elaborado estudios de diagnóstico y zonificación y 16 de ellas ya han conformado sus expedientes de saneamiento y organización territorial para presentarlos al Congreso y que éste apruebe sus límites. Esta información está disponible en la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros. Precisamente dicha unidad ha elaborado los Mapas N°2 y N°3 que se presentan a continuación.

**Cuadro 2**  
**Municipalidades con planes de acondicionamiento territorial,**  
**según departamento**

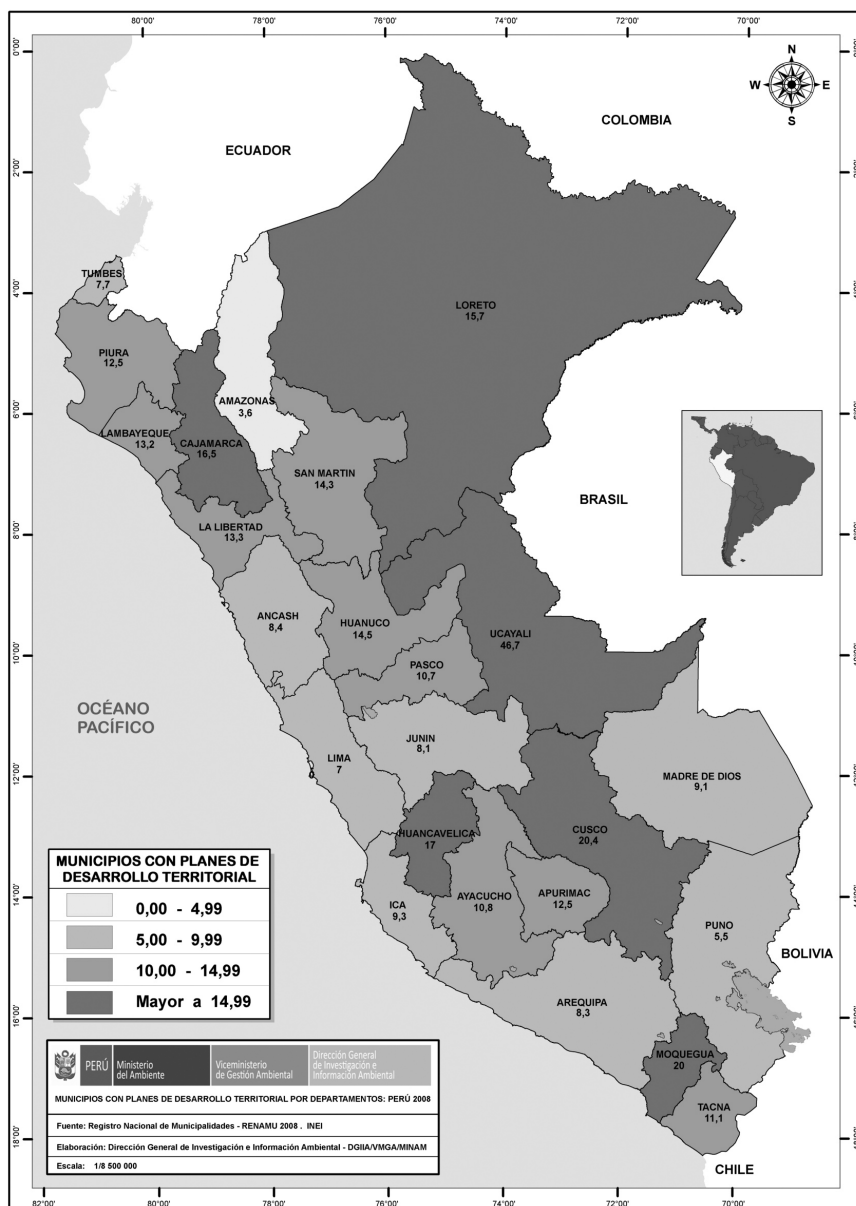
Departamentos	Número total de distritos	Número de Municipalidades con planes de acondicionamiento territorial				
		2004	2005	2006	2007	2010
Amazonas	85	0	3	0	1	6
Ancash	166	3	8	7	6	14
Apurímac	80	3	4	6	5	7
Arequipa	109	4	7	9	4	11
Ayacucho	111	2	2	1	6	15
Cajamarca	127	4	5	8	10	20
Cusco	108	5	10	10	13	26
Huancavelica	94	1	4	4	10	9
Huánuco	76	4	2	4	5	15
Ica	43	2	4	2	3	4
Junín	123	7	5	7	3	14
La Libertad	83	2	3	2	2	13
Lambayeque	38	2	3	2	3	6
Lima	171	2	3	4	8	19
Loreto	51	4	9	2	7	7
Madre de Dios	11	0	1	1	0	2
Moquegua	20	4	2	4	4	5

Departamentos	Número total de distritos	Número de Municipalidades con planes de acondicionamiento territorial				
		2004	2005	2006	2007	2010
Pasco	28	1	1	3	0	3
Piura	64	2	4	8	7	10
Prov. Const. del Callao	6	0	0	0	1	2
Puno	109	1	1	3	3	13
San Martín	77	6	5	5	7	14
Tacna	27	2	1	3	3	6
Tumbes	13	1	2	1	1	2
Ucayali	15	0	1	0	1	9
Total	1835	62	90	96	113	252

Fuente: INEI, RENAMU

Elaboración Propia

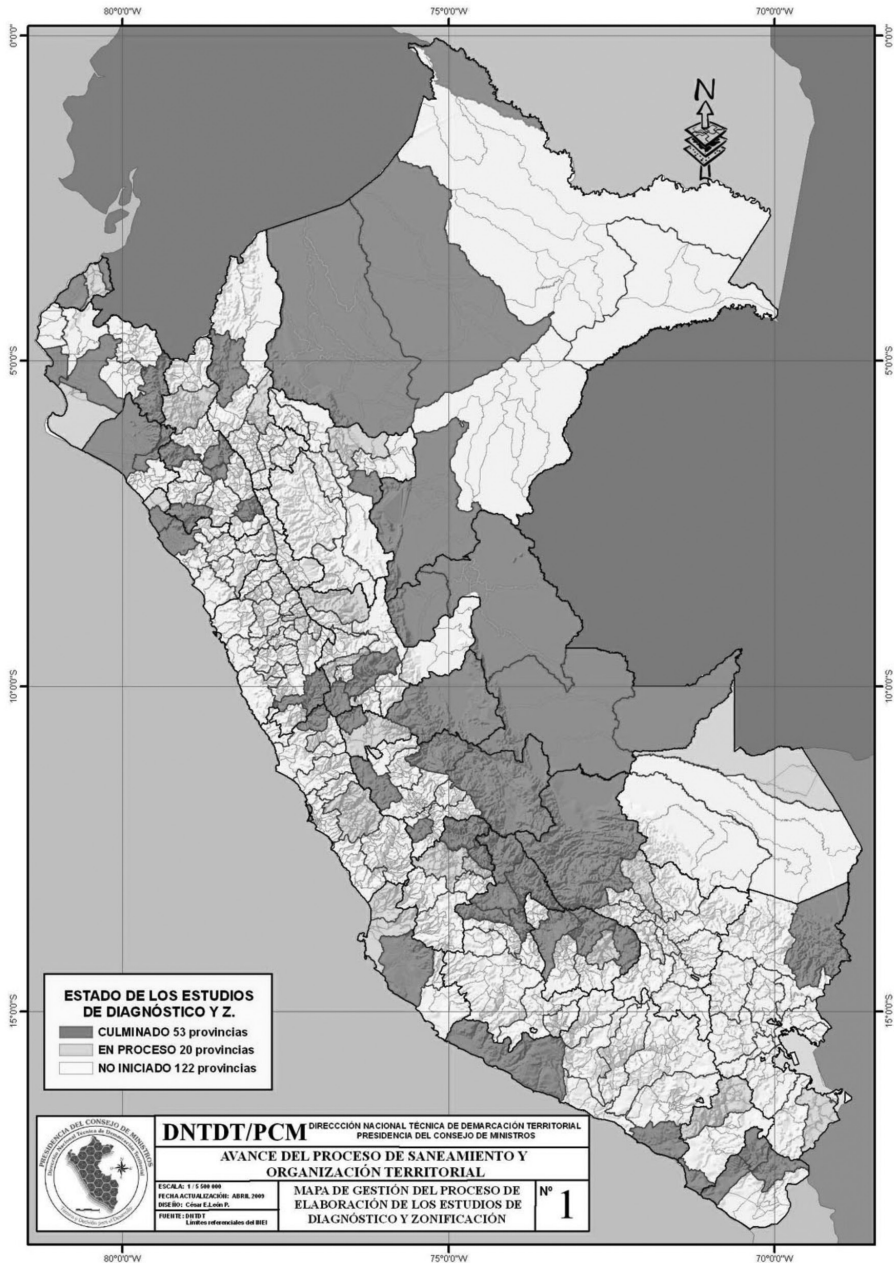
## Mapa 1 Municipios con Planes de Acondicionamiento Territorial en 2008



Fuente: <http://sinia.minam.gob.pe/>

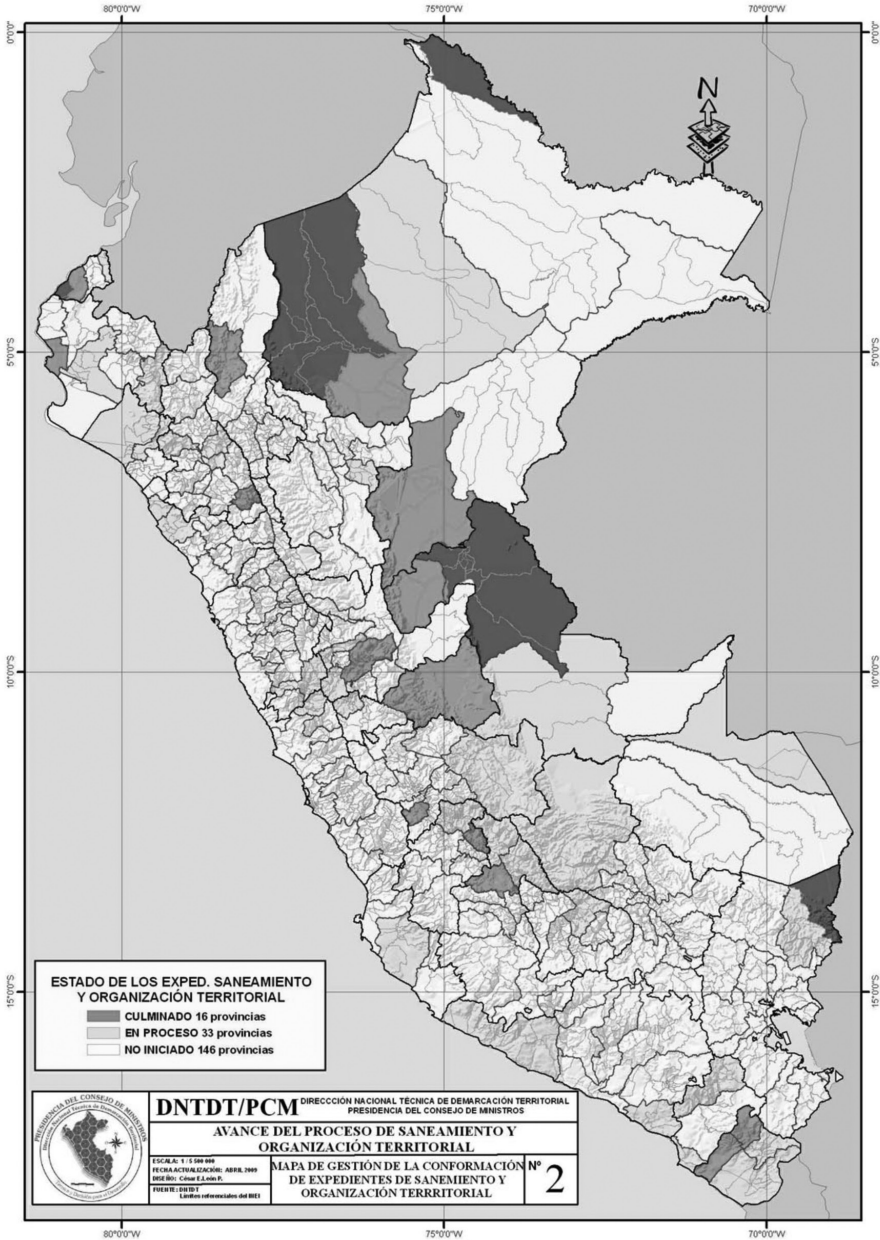
Elaboración: MINAM, INEI, sobre la base de la información de RENAMU

## Mapa 2 Estado de los estudios de diagnóstico territorial



Fuente y elaboración: PCM

### Mapa 3 Estado de los expedientes de saneamiento



Fuente y elaboración: PCM



En cuanto al proceso de ordenamiento territorial como instrumento de gestión del territorio, parte de las políticas de desarrollo como sus avances, también han sido dispersos. A continuación, presentamos una breve sistematización de la información presentada en las páginas web de los diferentes Gobiernos Regionales: A manera de síntesis, sobre las políticas ambientales previas, la mayoría de regiones cuenta con una Comisión Ambiental Regional y han elaborado tanto sus políticas ambientales como sus planes de acción y agendas ambientales. Sin embargo, en otras regiones la comisión se constituyó pero nunca funcionó como tal. Lo mismo sucede con el tema de la zonificación ecológica y económica, ya que muchas regiones promulgaron la ordenanza que declara la ZEE de interés regional y se conformó la comisión técnica, pero los resultados todavía no demuestran los avances hacia la caracterización territorial y su aplicación en los planes de desarrollo.

### Cuadro 3

#### Sistematización de las cuestiones ambientales previas por región

Región	Comisión Ambiental Regional	Sistema de Gestión Regional	Política Ambiental Regional	Plan de Acción Ambiental Regional	Agenda Ambiental Regional
1	Amazonas	Decreto de Consejo Directivo N° 028-2002-CD/CONAM	Ordenanza Regional N° 189-2005-Gobierno Regional Amazonas/CR	n. d.	Ordenanza Regional N° 06-2004-CR/RA.
2	Áncash	Comisión Ambiental Regional Sierra - Ancash, Decreto del Consejo Directivo No. 005 – 2001 – CD / CONAM. Comisión Ambiental Regional Costera Ancash, Decreto del Concejo Directivo No. 005 – 98 – CD /CONAM.	Ordenanza Regional N° 003-2004-REGION ANCASH-CR		
3	Apurímac	Decreto de Consejo Directivo N° 029-2002-CD/CONAM	Ordenanza Regional N° 018-2005-CR-APURIMAC	n. d.	Ordenanza Regional N° 026-2007-CR-APURIMAC
4	Arequipa	Decreto del Consejo Directivo N° 001-99-CD/CONAM	Ordenanza Regional N° 011-2004-CR/AREQUIPA	Ordenanza Regional N°005-2004-CR/AREQUIPA	Decreto del Consejo Directivo N° 002-2000-CD/CONAM Plan de Acción Ambiental de la región Arequipa al 2021 Agenda Ambiental Regional de Arequipa 2007-2009, aprobada por Ordenanza Regional N°036-2006-GRA/CR-AREQUIPA
5	Ayacucho	Decreto de Consejo Directivo N° 030-2002-CONAM/CD	Ordenanza Regional N° 075-2006/GOB.REG.HVCA/CR	Ordenanza Regional N° 014-2004/G.R.HVCA/CR Agenda Ambiental Regional 2008 - 2010, aprobados con Ordenanza Regional N° 117-2008/G.R.HVCA/CR	
6	Cajamarca	Resolución Presidencial N° 02-2002-CD-CONAM	Ordenanza Regional N° 017-2007-GRCAJ-CR	Ordenanza Regional N° 005 -2004-GRCAJ-CR	Ordenanza Regional N° 006-2004-GRCAJ-CR
7	Callao	Decreto del Consejo Directivo N° 015-2001-CD/CONAM	Ordenanza Regional N° 008-2004-REGION.CALLAO-CR	Ordenanza Regional N° 007-2004-REGION.CALLAO-CR	Ordenanza Regional N° 002-2005-REGION.CALLAO-CR Agenda Ambiental Regional 2007-2009, aprobada por el Decreto Regional N°006



Región	Comisión Ambiental Regional	Sistema de Gestión Regional	Política Ambiental Regional	Plan de Acción Ambiental Regional	Agenda Ambiental Regional	
8	Cusco	Decreto del Consejo Directivo Nº 006-2003-CD/CONAM	Ordenanza Regional Nº 020-2004-CRC/GRC	n. d.	Decreto del Consejo Directivo Nº 002-2000-CD/CONAM	
9	Huancavelica	Decreto del Consejo Directivo Nº 006-2003-CD/CONAM	Ordenanza Regional Nº 075-2006/GOB.REG.HVCA./CR	Ordenanza Regional Nº 014-2004/G.R.HVCA/CR		
					Agenda Ambiental Regional 2008 - 2010, aprobados con Ordenanza Regional Nº 117-2008/G.R.HVCA/CR	
10	Ica	Decreto del Consejo Directivo Nº 003-2001-CD/CONAM	Ordenanza Regional Nº 0015-2004-GORE-ICA	Ordenanza Regional Nº 001-2008-GORE-ICA	Plan de Acción Ambiental Regional 2012	Ordenanza Regional Nº 0001-2007-GORE-ICA, aprueba Agenda Amb. Reg. 2007 - 2009
11	Junín	n. d.	Ordenanza Regional Nº 029-GRJ/CR	Decreto Regional Nº 003-2007-GR-JUNIN/PR	Ordenanza Regional Nº 049-GRJ/CR	
12	La Libertad	Decreto del Consejo Directivo Nº006-99-CD/CONAM	n. d.	Ordenanza Regional Nº004-2004-CR/RL	Ordenanza Regional Nº 018-2007-GR-LL/CR	
13	Lambayeque	Decreto del Consejo Directivo Nº004-02-CD/CONAM	Ordenanza Regional Nº 026-2003-GR.LAMB	n. d.	Ordenanza Regional Nº006-2004-GR-LAMB-CR	
14	Lima	n. d.	Ordenanza Regional Nº 04-2008-CR-RL	n. d.	Ordenanza Regional Nº 002-2006-CR/RL	
15	Loreto	Decreto del Consejo Directivo Nº 001-2001-CD/CONAM	Ordenanza Regional Nº 014-2004-GRL-CR	Ordenanza Regional Nº 008-2004-GRL-CR	Ordenanza Regional Nº 022-2004-GRL-CR	
16	Madre de Dios	n. d.	Ordenanza Regional Nº 027-2006-GRMDD/CR	Decreto del Consejo Directivo Nº 002-2000-CD/CONAM		
17	Moquegua	Decreto del Consejo Directivo Nº 004-98-CD/CONAM	Ordenanza Regional Nº 008-2006-CR/GRM	Decreto del Consejo Directivo Nº 002-2000-CD/CONAM		
				Plan de Acción Ambiental Regional al año 2015	Agenda Ambiental Regional de Moquegua 2008-2009, aprobada por Ordenanza Regional Nº 005-2008CR/GRM	
18	Pasco	n. d.	Ordenanza Regional Nº 080-2006-GRP/CR	Ordenanza Regional Nº 018-2004-GRP/CR	Plan de Acción Ambiental al 2015	Agenda Ambiental Regional 2008 - 2015
19	Piura	Decreto de Consejo Directivo Nº002-99-CD/CONAM	Ordenanza Regional Nº077-2005/GPR-CR	Plan de Acción Ambiental al 2010	Decreto Regional Nº 015-2005/GRP-PR	
20	Puno	Decreto del Consejo Directivo Nº 003-2002-CD/CONAM	Ordenanza Regional Nº 020-CR-GRP	n. d.	n. d.	n. d.
21	San Martín	Decreto del Consejo Directivo Nº 002-2001-CD/CONAM	n. d.	Ordenanza Regional Nº 025-2005-GRSM/CR	Ordenanza Regional Nº 004-2004-GRSM/CR	
						Agenda Ambiental Regional 2005-2007, aprobada por Ordenanza Regional Nº 027-2007-GRSM/CR
22	Tacna	Decreto del Consejo Directivo Nº 005-01-CD/CONAM	Ordenanza Regional Nº 033-2004-CR-GOB.REG.TACNA	Ordenanza Regional Nº 010-2003-GRTACNA		
					Agenda Ambiental Regional 2007-2008, aprobados con Ordenanza Regional Nº013-2007-CR/GOB.REG.TACNA	
23	Tumbes	Decreto de Consejo Directivo Nº003-99-CD/CONAM	Ordenanza Regional Nº 0031-2005-GOG.REG.Tumbes-CR	Ordenanza Regional Nº 018-2004/Gob.Reg.Tumbes-CR	Plan de Acción Ambiental Tumbes al año 2015	Agendas Ambientales Regional 2001-2002 y 2004-2005.
24	Ucayali	n. d.	Ordenanza Regional Nº 013-2005-GRU/CR	Ordenanza Regional Nº 005-2004-GRU/CR		

## 5. LECCIONES DE ALGUNOS CASOS REGIONALES

Durante el reciente proceso de fortalecimiento de capacidades de los Gobiernos Regionales para la implementación de la ZEE y el OT, impulsado por la decisión del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de aprobar el perfil del proyecto como parte del SNIP, sobresale, nítidamente, un reducido grupo de Gobiernos Regionales que han avanzado de manera coherente y ordenada en este proceso. Dada la importancia que tuvo el IIAP, a nivel metodológico, en las primeras actividades de ZEE en el país (recordemos el sesgo hacia la conservación de bosques tropicales con que dio a luz el instrumento en el seno del TCA a fines de la década de 1980), no es casual que las Regiones de San Martín y de Madre de Dios, ambas ubicadas en la Amazonía Peruana, sean las primeras que culminaron sus procesos de ZEE. El gran desafío metodológico es adecuar estos avances en otros espacios en el país, tanto en la región andina como en los ecosistemas de la costa.

A la fecha son siete (7) los Gobiernos Regionales que han culminado, de una u otra forma, el proceso de ZEE a nivel regional: San Martín y Madre de Dios en la Selva, Cajamarca, Cusco y Apurímac en la Sierra (donde Junín tiene un gran avance a nivel regional y algunas Provincias también han culminado el proceso de su Mesozonificación), y Piura y Arequipa en las regiones de la costa. No en todos los casos se ha llegado a la formalización de la ZEE a través de la promulgación de una Ordenanza Regional, y en ninguno de estos casos, los más avanzados en el país, se ha logrado culminar el proceso hasta la aprobación de un Plan de Ordenamiento Territorial Regional. A continuación presentamos algunas de las principales lecciones de cuatro de estas experiencias en regiones fuera del ámbito de la Amazonía y donde los procesos se iniciaron, incluso, antes de que se apruebe la Directiva del CONAM. Es decir, se trata de Regiones en donde, de manera endógena, se ha iniciado el debate acerca de la necesidad de implementar instrumentos de gestión territorial.

### 5.1. Cusco

El caso de Cusco es uno donde el avance en la implementación del instrumento se inicia, incluso, antes de que la regulación sobre el tema exista. De esta manera, y al igual que en los casos de las Regiones de la Amazonía, tuvo que adecuarla a la

nueva legislación. Sin embargo, y pese a que el proceso de la ZEE ha culminado, todavía no se la considera en la planificación regional. De este modo, la ZEE no fue utilizada para la elaboración del Plan de Desarrollo Regional Concertado, a pesar de que, de acuerdo a la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales para alcanzar los objetivos establecidos en dicho plan, es fundamental contar con un plan de ordenamiento territorial.

Uno de los hechos más significativos que se han dado en el caso del Cusco, es la pobre coordinación y relación interinstitucional entre los organismos de Gobierno, ya que existen otras experiencias de ZEE elaboradas, ya sea a nivel regional o local, como las que ha elaborado el Instituto de Manejo de Agua y Medio Ambiente (IMA) en los distritos de Pitumarca y Checacupe, donde también se ha elaborado el plan de ordenamiento territorial, o también, aquellas experiencias promovidas por el Grupo de Trabajo de Coordinación Interinstitucional del Proyecto Camisea (GTCI – Camisea) en la provincia de La Convención. Todas estas experiencias no han sido concordadas con el ejercicio de la Macrozonificación a nivel regional, y corren el riesgo de quedar archivadas.

Una cuestión fundamental que emerge al revisar el caso de la Región Cusco, es la limitación que enfrenta el instrumento (basado en modelaciones multivariadas) al momento de sistematizar información en ecosistemas muy heterogéneos en escalas territoriales pequeñas. Algo similar a lo ocurrido en la Región Cajamarca, donde algunos actores, además, llegaron a proponer que no se puede hablar de una Macrozonificación en ecosistemas de alta montaña debido a la enorme diversidad y heterogeneidad de microclimas, y que, por lo tanto, lo único que se puede trabajar de manera sistemática es un análisis más micro o localizado, e incluso, a nivel predial.

## **5.2. Piura**

La Región Piura también ha demostrado avances relevantes en la gestión de su territorio bajo los instrumentos de ZEE y planes de ordenamiento territorial. Piura cuenta con algunos avances de su ZEE a nivel regional y ha llegado a la etapa de elaboración de estudios temáticos, lo cual ha permitido recoger la información necesaria para elaborar una serie de insumos para la modelación.

Al igual que en Cusco, existen variadas experiencias en cuanto al diagnóstico del territorio por medio de ZEE, como es el caso de la cuenca del Río Chira y el caso del distrito de Morropón, donde diferentes instituciones y organismos de cooperación han logrado promover y terminar ejercicios de ordenamiento territorial que no han sido compatibilizados con el ejercicio conducido por el Gobierno Regional siguiendo la Directiva del CONAM. En general, se puede decir que en Piura ya se cuenta con una propuesta de Plan de Ordenamiento Territorial a nivel regional, así como varias Provincias y Distritos también han avanzado tales como el distrito de Pacaibamba, distrito de Carmen de la Frontera, o en las cuencas de los ríos Bigote y Serrán, cuenca del río La Gallega, y el distrito de Morropón. En todas estas experiencias el Gobierno Regional ha tenido que interactuar con otros actores como la Mancomunidad Andino Central (conformada por los distritos de Chalaco, Santa Catalina de Mossa, Santo Domingo de los Olleros, Yamango (Provincia Morropón), y Pacaibamba (Provincia Ayabaca), la Mancomunidad Bigote Serrán, CIPCA, GTZ (agencia de cooperación alemana), entre otras organizaciones. Sin embargo, y tomando como ejemplo el polémico caso de Carmen de la Frontera, el Equipo Técnico de la Región que conduce el proceso de la Macrozonificación no ha dado el visto bueno a estos procesos, en cuanto no han cumplido con todos los pasos metodológicos aprobados por la Directiva del CONAM.

### **5.3. Cajamarca**

En Cajamarca el proceso de ordenamiento territorial a nivel regional se inicia en el año 2004 con la creación del Grupo Técnico Regional. En el año 2006 se emitió la Ordenanza Regional que declara de interés regional el Ordenamiento Territorial e indica qué instituciones integrará la Comisión Técnica Regional de ZEE. En el año 2007, se firma el convenio Marco de Cooperación con el Programa de Desarrollo Rural Sostenible de la GTZ y se incorpora un asesor técnico para reforzar el proceso; se define la estructura organizativa del proceso, los roles y funciones, se elabora el expediente técnico, se realizan consultorías estratégicas y se decide la contratación del equipo. A fines del año 2009, ya se encontraban disponibles una serie de mapas temáticos en la plataforma SIG del

gobierno regional. En cuanto a normatividad se elaboraron dos documentos de trabajo considerables: “Análisis comparativo de normatividad jurídica peruana sobre ordenamiento territorial” y “Lineamientos de políticas para procesos de ordenamiento territorial a nivel regional”. Ambos documentos se presentaron al pleno de la Comisión Técnica Regional y permitieron tener un marco de referencia legal, para el mejor entendimiento del proceso. Otras experiencias de ordenamiento territorial a nivel provincial y de cuencas se han llevado a cabo para la provincia de San Pablo, Cajamarca, Jaén, San Marcos y Hualgayoc; y para las cuencas del Cascacén y Muyoc. Todas ellas, contando con la colaboración de organismos no gubernamentales y agencias de cooperación internacional.

El caso de Cajamarca es, sin lugar a dudas, emblemático y representativo de los problemas metodológicos y políticos que rodean al instrumento de gestión. En primer lugar por lo que significó el nivel y tipo de participación del sector privado, en particular las empresas concentradas en el Grupo Norte. En los primeros años de implementado el proceso de elaboración de la ZEE a nivel regional, el sector privado consideraba al instrumento como poco viable y ciertamente manipulable por los intereses contrarios a la inversión minera, en particular por lo que significaría la prohibición de proyectos mineros en cabeceras de cuencas hidrográficas. Así, no es sino hasta el año 2008 cuando por primera vez, probablemente a nivel nacional, representantes del sector empresarial minero deciden participar y contribuir de manera activa en el proceso de trabajo conducido por el Gobierno Regional. Pero este hito en lo que se refiere a la participación del sector privado no pudo culminar de peor forma, cuando a fines del año 2010, aduciendo que el producto final no era técnicamente aceptable (sesgado hacia la conservación de la biodiversidad y contrario a la inversión de proyectos mineros en cabeceras de cuencas) así como también, de acuerdo al punto de vista de las empresas agrupadas en el Grupo Norte, la manipulación de la sociedad civil en las actividades de validación (talleres participativos, en particular el llevado a cabo en la ciudad de Celendín), cuando se llegó al extremo de proponer usos específicos de los recursos naturales yendo más allá del mandato legal del instrumento, el cual solamente se limita a identificar las potencialidades y limitaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales en la región.

Pero el caso de Cajamarca nos presenta dos lecciones adicionales. Por un lado, las enormes dificultades metodológicas que enfrenta el instrumento de la ZEE en ecosistemas de montaña, ya que la escala tanto de la Macrozonificación (Región) como de la Mesozonificación (Provincia) es demasiado amplia como para tomar en consideración las enormes diferencias en vocación productiva y restricciones tecnológicas encontradas en las diferentes zonas agroecológicas. Algunas voces en Cajamarca llegaron a cuestionar el proceso reclamando que es necesario iniciarlo desde un ordenamiento predial, para luego ir hacia el ordenamiento de una microcuenca hidrográfica y recién, después de aquello, llegar a niveles mayores territoriales (como las Provincias y/o la Región). Esto es un punto fundamental si se quiere ampliar e intensificar el alcance de la ZEE en los Andes peruanos en el futuro inmediato.

Y, por otro lado, el caso de Cajamarca ha mostrado de manera muy transparente el carácter político que tiene el instrumento. Al respecto nos referimos no solo a lo que significa el necesario proceso de negociación y concertación que está detrás de cualquier definición de opciones de desarrollo en un Plan de Ordenamiento Territorial (adonde aún no se ha llegado en Cajamarca), sino también a nivel metodológico, ya que el proceso mismo de elaboración de la ZEE requiere de toma de decisiones informadas a nivel técnico (ponderaciones de capas temáticas en los diferentes submodelos y modelos) que contienen una dimensión subjetiva incuestionable. Es decir, el mismo proceso de ZEE ya tiene incorporado un momento de definición política que no había sido considerado plenamente, dándole al instrumento un carácter netamente técnico.

Finalmente, cabe destacar el rol de las mancomunidades y otras plataformas de desarrollo económico local en el proceso de ordenamiento territorial en la región de Cajamarca. Al igual que en otras regiones, una serie de casos demuestran la importancia de las asociaciones de varios municipios para impulsar el desarrollo de la ZEE con el fin de planificar sus territorios bajo enfoques de cuencas o de corredores económicos.

#### **5.4. Arequipa**

En la Región Arequipa, los avances han sido menores que en las regiones descritas anteriormente. El proceso se inicia, como ya se ha descrito en las otras

Regiones, con la Ordenanza que crea el Grupo Técnico para el Proceso de ZEE y OT, y se determina la viabilidad del Proyecto de Inversión “Fortalecimiento para la Zonificación Económica y Ecológica y Ordenamiento Territorial”. Se avanza en la elaboración de Reglamento del Grupo Técnico y en el inventario de la información requerida para el proceso. Sin embargo, todavía la Región no cuenta con una propuesta de zonificación a nivel regional. Hasta el momento, Arequipa cuenta con estudios de ZEE a nivel de microzonificación para la cuenca de Cotahuasi y para la cuenca de Pampacolca (éste último con la colaboración de GTZ); y se encuentra en curso la ZEE del Ámbito de Acción del Proyecto Especial Majes.

Sin embargo, el Plan de Desarrollo Concertado de Arequipa ya ha venido incorporando consideraciones territoriales, identificando diferentes necesidades de política en los ámbitos de la ribera marino-costera, en las pampas de los valles de agricultura de riego y en las zonas altas de las Provincias de Castilla y La Unión. Además, el Plan tiene en consideración la ubicación estratégica de Arequipa en el contexto macrorregional, con las grandes obras de inversión, como la Carretera Interoceánica Sur, el Proyecto del Gasoducto desde Camisea hacia el Sur, grandes proyectos mineros (como el caso de Las Bambas y Antapaccay) que necesitan tener infraestructura para transporte terrestre y puertos en Arequipa, y otro conjunto de servicios logísticos para promover el crecimiento económico regional.

## **6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA**

Luego del recorrido conceptual realizado, así como del balance de los avances y limitaciones, tanto a nivel normativo como político, es indudable que los instrumentos de gestión territorial han mostrado un enorme dinamismo en el Perú desde su introducción formal en el sistema de gestión ambiental el año 1997. Podemos resumir los principales hallazgos de este recorrido identificando tanto algunas necesidades de política así como reconociendo los desafíos políticos e institucionales que lo rodean.

Uno de los temas recurrentes asociados a la viabilidad de la ZEE y del OT en el país es el tema de capacidades. Al respecto ha quedado claro que la capacitación tiene que ser concebida como un elemento transversal, ya que los procesos de ZEE

y OT requieren un manejo de información especializada, y el recojo y tratamiento de los datos en los diferentes modelos no siempre van a producir resultados que, o reflejen la realidad y permitan diseñar políticas adecuadamente, o satisfagan las expectativas del conjunto de actores y grupos de interés. En ese sentido, es conveniente que las innovaciones metodológicas sean incorporadas en planes de capacitación (intercambio de experiencias interregionales) que consoliden los logros alcanzados y amplíen las capacidades de los diferentes niveles de gobierno.

Un segundo elemento estratégico alrededor de estos instrumentos de gestión territorial es el de la prospectiva, incorporando un análisis de escenarios de corto y largo plazo. Esto requiere y propicia una adecuada u oportuna coordinación entre actores (esperando que al menos la información pública sea compartida). Pero el análisis prospectivo impone también la necesidad de gestionar la innovación en los procesos de planificación territorial, sobre todo en un contexto en que los análisis de escenarios futuros se hacen en contextos de incertidumbre. Así, la construcción de una imagen del territorio futuro deseado necesita de una actitud proactiva para mejorar la capacidad de respuesta y adaptación ante desafíos como la globalización, los procesos de innovación tecnológica, y la dinámica irreversible del cambio climático.

En última instancia hay que recordar que el ordenamiento territorial, como instrumento de gestión que formula objetivos a largo plazo, debe mantener consistencia con otros instrumentos de gestión pública del territorio (en particular con los Planes de Desarrollo Territorial y los futuros Planes de Manejo de Cuencas Hidrográficas), así como también requiere definir la plataforma institucional y el órgano central de planificación. En ese sentido, y teniendo en consideración que no sólo hay que solucionar desequilibrios del pasado sino proyectar el territorio a futuro, es necesario revisar la normatividad que impone como condición necesaria para llegar a los Planes de OT, el haber culminado el proceso de ZEE en los diferentes niveles territoriales de gobierno, y encontrar un punto medio que promueva y fortalezca la visión territorial de largo plazo en la toma de decisiones políticas sobre el aprovechamiento de los recursos naturales.



**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ACSELRAD, Henry

2004 "Ecological-economic zoning in the Brazilian Amazon region: the imperfect panoptism", en: Bruce Stiftel y Vanessa Watson (editores). *Dialogues in Urban and Regional Planning, vol.1*. London: Routledge, pp. 255-271.

ARELLANO, Javier

2008 "A new, local face to the resource curse? Mining bonanzas and conflict in Peru". *World Development* (en prensa).

ASOCIACION DE SERVICIOS EDUCATIVOS RURALES

2009 *Guía para un proceso participativo de zonificación ecológica y económica y ordenamiento territorial: la experiencia de Cajamarca*. Lima: SER.

BIELZA DE ORY, Vicente

2008 *Introducción a la ordenación del territorio: un enfoque geográfico*. Zaragoza: Pressas Universitarias de Zaragoza.

CÁRDENAS, María Katia

2009 "Conflictos sociales y desarrollo humano: un análisis empírico para el Perú", en Patricia Ames y Víctor Caballero (editores), *SEPIA XIII. Perú el problema agrario en debate*. Lima: SEPIA, pp. 508-543.

CONAM

2005 *Propuesta lineamientos de política de ordenamiento territorial*. Lima. Documento de Trabajo.

CONAM, GTZ

2006 *Bases conceptuales y metodológicas para la Elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial*. Lima: GTZ.

GALARZA LUCICH, Luisa

2002 *Descentralización, organización económica del territorio y potencial de recursos*. Lima: PNUD. Cuadernos PNUD, Serie Desarrollo Humano, 3.

GOBIERNO REGIONAL SAN MARTIN, IIAP, GTZ

2009 *Las potencialidades y limitaciones del departamento de San Martín. Zonificación ecológica y económica como base para el ordenamiento territorial*. Lima: GTZ.

GÓMEZ OREA, Domingo

2002 *Ordenación territorial*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE LA AMAZONÍA PERUANA,  
BIODAMAZ

2007 *Políticas y planes de ocupación del territorio, de usos diferentes de la tierra y de los recursos naturales en la amazonía peruana*. Iquitos: IIAP. Serie Documento Técnico, 5

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE LA AMAZONÍA PERUANA,  
BIODAMAZ

2007 *Estado del conocimiento sobre la metodología ZEE, la incorporación de variables socioeconómicas y del enfoque de potencialidades para el desarrollo humano*. Iquitos: IIAP. Serie Documento Técnico, 7.

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE LA AMAZONÍA PERUANA

2001 *Madre de Dios camino al desarrollo Sostenible: Propuesta de zonificación ecológica y económica como base para el Ordenamiento Territorial*. Puerto Maldonado: IIAP.

OLIDEN MILLA, Julio; ALVARADO MERINO, Gina

2003 *Hacia el ordenamiento territorial de la región Piura: una propuesta metodológica*. Piura: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.