

# P

## ROCESO de ordenamiento territorial

---

### Situación actual y RECOMENDACIONES

JORGE IBERICO\* Y RAFAEL VERA TUDELA\*\*

El Ordenamiento Territorial es un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas que tiene como objetivo contribuir al desarrollo sostenible y equilibrado del país, mediante la ocupación ordenada y el uso sostenible de los recursos naturales en el territorio nacional.

\* Supervisor Senior en Políticas de Crecimiento Económico del BCRP.  
jorge.iberico@bcrp.gob.pe

\*\* Jefe del Departamento de Políticas del Sector Real del BCRP.  
rafael.veratudela@bcrp.gob.pe

En el año 1997, la Ley N° 26821 (“Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales”) señaló que era necesaria la Zonificación Ecológica Económica (ZEE) del país, como apoyo al ordenamiento territorial (OT)<sup>1</sup> a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados.<sup>2</sup>

La ZEE, originalmente, debía aprobarse a propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en coordinación intersectorial. Sin embargo, en concordancia con la Ley N° 27867 (“Ley Orgánica de Gobiernos Regionales”, publicada en el año 2002), el Decreto Supremo N° 087-2004-PCM (“Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica”) señaló que correspondía al Consejo Nacional del Ambiente (y ahora al Ministerio de Ambiente, MINAM) “dirigir el proceso de la gestión de las ZEE”, y a los propios gobiernos sub-nacionales aprobar sus correspondientes ZEE.

La legislación vigente establece a la ZEE como un instrumento técnico que, realizado en coordinación intersectorial, caracteriza el territorio en análisis y propone alternativas de uso del mismo con el objetivo de servir de apoyo al OT. Dado que la ZEE identifica potencialidades o vocaciones de uso del territorio, las recomendaciones de la ZEE no contienen de forma alguna carácter definitivo ni vinculante en la definición ni en la asignación de usos para el territorio. En este sentido, la ZEE constituye un proceso dinámico y flexible que debe conciliar los intereses nacionales de la conservación del patrimonio natural con el de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

### RESULTADOS DE LA ZEE Y CONFLICTO CON ASIGNACIÓN DE DERECHOS DE LOS SECTORES

Al primer semestre de 2014, once regiones cuentan con ZEE aprobadas por Ordenanzas Regionales: Cajamarca, Piura, Ayacucho, Tacna, San Martín, Madre de Dios, Amazonas, Callao, Cusco, Huancaavelica y Lambayeque. De ellas, las tres primeras cuentan con opinión favorable del MINAM. Dado que Junín está próxima a culminar su ZEE, la mitad de las regiones contaría con ZEE durante el presente año.

Una revisión de algunas ZEE regionales seleccionadas, presenta como rasgo saltante la contraposición entre el territorio determinado por las ZEE para usos productivos, y el territorio asignado en concesión por el Estado para realizar actividades productivas (ver Cuadro 1).

Así por ejemplo, en el caso de la actividad minera, las ZEE analizadas establecen un área con potencialidad de uso minero menor al área que actualmente tiene derechos mineros vigentes, e incluso inferior al área que tiene licencia de exploración y explotación. En el caso de Cajamarca, mientras que las concesiones mineras, y los derechos de exploración y explotación vigentes, comprenden el 37,4 y 3,0 por ciento de su territorio, respectivamente (de acuerdo al MINEM), según su ZEE aprobada solo el 0,2 por ciento del mismo está categorizado como zona con aptitud de uso para actividad productiva minera.

Esta divergencia entre los enfoques sobre el territorio que tienen las ZEE de un lado, y los sectores responsables de otorgar derechos de concesión por el

**CUADRO 1** ■ Resumen de la zonificación ecológica y económica por grandes zonas ecológicas y económicas

	Cajamarca	Piura	Madre de Dios	San Martín	Amazonas	Agregado
A. Zona de protección y conservación ecológica	31.2	22.3	49.4	54.9	65.6	46.9
B. Zona para vocación urbano industrial	0.3	1.7	0.1	0.1	0.1	0.4
C. Zona de recuperación	22.8	13.9	0.2	20.4	18.2	12.5
D. Zona de tratamiento especial	6.9	2.3	10.3	0.0	0.0	4.8
E. Zona productiva	38.8	59.7	40.0	24.5	16.2	35.4
Agrícola	24.5	54.1	27.9	9.8	8.5	24.2
Forestal	13.4	3.2	10.7	4.4	7.1	8.1
Energía	0.7	1.1	0.0	0.0	0.0	0.2
Pesca	0.0	0.0	1.1	10.3	0.6	2.6
Minería(*)	0.2	1.3	0.3	0.0	0.0	0.3
2. Concesiones mineras vigentes	37.4	23.3	5.0	1.2	8.5	11.8
Derechos de explotación y exploración	3.0	2.0	0.2	0.3	0.0	0.8
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>0.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

(\*) Engloba la producción minera metálica y no metálica. Piura: En minería se ha considerado los Yacimientos Mineros de Río Blanco (6 311 Ha.) y Tambogrande (14 188 Ha.) que son zonas de tratamiento especial. Madre de Dios: En minería se ha considerado zonas mineras de alto impacto ambiental que se encuentran en tratamiento especial (22 504 Ha.) San Martín: En Pesca se ha considerado la zona de pesca de subsistencia que corresponde a la zona de protección y conservación ecológica (500 734 Ha.)

<sup>1</sup> Política de Estado No. 19, Desarrollo sostenible y gestión ambiental, del Acuerdo Nacional. El OT es introducido por la Ley N° 26821, “Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales” y es definido y declarado de interés nacional por el D.S. N° 045-2001-PCM. El marco normativo incluye a la R.M N° 026-2010-MINAM, “Lineamientos de Política para el OT”; y la R.M N° 135-2013-MINAM, “Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el OT”.

<sup>2</sup> La ZEE fue creada mediante la Ley N° 26821, “Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales” y reglamentada por el D.S. N° 087-2004-PCM y sus modificatorias. “El Decreto del Consejo Directivo N° 010-2006-CONAM/CD y la R.M N° 135-2013-MINAM comprenden aspectos metodológicos generales.

## CUADRO 2 ■ ZEE: categorías de uso y niveles de calificación

Método Exclusión (Orden de Prioridad)	Categorías de Uso	Características
1	Zonas de protección y conservación ecológica	En concordancia con la legislación vigente, las tierras de protección en laderas; las áreas de humedales, cabeceras de cuenca y zonas de colina que por su disección son consideradas como de protección de acuerdo al reglamento de clasificación de tierras y las áreas adyacentes a los cauces de los ríos según la delimitación establecida por la autoridad de aguas.
2	Zonas urbanas o industriales	Zonas urbanas e industriales actuales, las de posible expansión, o el desarrollo de nuevos asentamientos urbanos o industriales.
3	Zonas de recuperación	Zonas que requieren de una estrategia especial para la recuperación de los ecosistemas degradados o contaminados.
4	Zonas de tratamiento especial	Zonas que incluyen áreas arqueológicas, histórico culturales, y aquellas que por su naturaleza biofísica, socioeconómica, culturas diferenciadas, y geopolítica, requieren de una estrategia especial para la asignación de uso: (zonas de indígenas con aislamiento voluntario, zonas para la seguridad nacional, etc.).
5	Zonas productivas	Zonas con la mayor aptitud para uso productivo, especificando la actividad: agropecuario, forestal, industrial, pesquero, acuícola, minero, turístico, entre otras.

FUENTE: MINAM. ELABORACIÓN: BCRP.

otro, puede constituir una fuente de desacuerdo entre el gobierno nacional y los gobiernos sub-nacionales que exceda el alcance legal del instrumento y utilice a la ZEE como criterio para definir usos territoriales, lo que podría afectar el curso de las inversiones.

Las discrepancias existentes entre las ZEE y los derechos de concesión vigentes revelarían margen para mejorar la coordinación intersectorial y la metodología utilizada para elaborar las ZEE:

- En cuanto al primer factor, la limitada coordinación sectorial sería la consecuencia natural de la Ley N° 27867 que estableció como una de las funciones de los gobiernos regionales la aprobación del ordenamiento territorial<sup>3</sup>, y del Decreto Supremo N° 087-2004-PCM, que desligó a la PCM de la aprobación directa de las ZEE, y conllevó a que actualmente se asigne el liderazgo del proceso de zonificación económica y ambiental de forma exclusiva a la Autoridad Ambiental (MINAM). Si bien las ZEE aprobadas en el ámbito regional cumplen con la exigencia normativa de incluir en el proceso de elaboración del estudio a funcionarios de los sectores produc-

tivos involucrados (e.g. MINAG, MINEM), la aprobación de la ZEE es potestad del gobierno sub-nacional, la cual no requiere opinión favorable de algún Ministerio, excepto el MINAM. Así, dado que ni la PCM ni los sectores productivos están facultados para formar parte del proceso de aprobación de las ZEE regionales, el arreglo institucional vigente debilitaría los alcances factibles de la coordinación intersectorial entre los sectores, la Autoridad Ambiental y los gobiernos sub-nacionales.

- En cuanto al segundo factor, la metodología empleada por diversos ZEE regionales implicaría un sesgo en contra de las actividades productivas. En particular, el Decreto Supremo N° 087-2004-PCM precisa que cada zona del territorio debe ser clasificada con una aptitud de uso “predominante”, dentro de un conjunto posible de cinco “Categorías de Uso”, lo que implica por definición que la ZEE sugerirá como prioridad un uso territorial frente a otros posibles usos alternativos y/o complementarios. Como criterio para señalar la “predominancia” de un uso frente a otros, diversos gobiernos regionales han empleado el denominado método de

## CUADRO 3 ■ Ordenamiento territorial: esquema metodológico

Fase 1: Instrumentos Técnicos para el Plan de OT	Fase 2: Instrumento de Gestión y Propuesta de OT	Fase 3: Implementación del Plan de OT del Plan de OT
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zonificación Económica y Ecológica (ZEE)</li> <li>• Estudios Especializados (EE)</li> <li>• Diagnóstico Integral del Territorio (DIT)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis Prospectivo</li> <li>• Diseño de Modelo Propositivo</li> <li>• Aprobación del Plan de OT.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoreo y Evaluación</li> <li>• Medición de Indicadores</li> <li>• Sistema de Información</li> </ul>

FUENTE: MINAM. ELABORACIÓN: BCRP.

<sup>3</sup> Según el artículo 53, inciso a), son funciones de los gobiernos regionales: “Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los Gobiernos Locales”.

“exclusión” selectiva, que consiste en imponer un orden jerárquico a las referidas cinco categorías, colocando en última prioridad a las zonas productivas (ver Cuadro 2 y Diagrama 1)<sup>4</sup>. Así por ejemplo, si la zona analizada presenta una aptitud de protección y conservación ecológica en concordancia con la legislación vigente, independientemente de que presente otras aptitudes de uso, será clasificada como ecológica, pues esta aptitud tiene prioridad sobre las otras.

En esta línea, la utilización del método de “exclusión” puede implicar:

- i. Limitar la posibilidad de compatibilidad entre distintos usos (por ejemplo, agricultura, sujeta a condiciones, en una zona de conservación ecológica) porque se exige que cada zona sea clasificada con una “Categoría de Uso” particular. Esto no sería eficiente, dado que, desde la perspectiva de la literatura económica sobre la “Nueva Economía Geográfica”, la compatibilidad de diversos usos puede beneficiar a la sociedad por las ganancias de eficiencia por efecto de la mayor densidad de firmas de diferentes industrias en una zona geográfica

o “economías de aglomeración” (Krugman, 1991; Venables, 2008).

- ii. Determinar que el territorio con vocación de uso productivo sea, por construcción metodológica, un resultado residual de los criterios utilizados para clasificar cada zona en una de las otras categorías que presentan mayor jerarquía para el método, lo cual puede generar discrepancias entre los resultados del método y los derechos de concesión vigentes.

**RECOMENDACIONES**

La Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM (“Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial”), publicada en mayo de 2013, puede tener efectos positivos porque:

- Añade al proceso de OT otras herramientas orientadoras, adicionales al ZEE, que permitirán una mejor valoración de los territorios. Esta medida es consistente con la complejidad que implica un proceso de ordenamiento del territorio a nivel nacional (ver Cuadro 3).
- Reafirma el carácter orientador (no vinculante) de la ZEE al precisar explícitamente que el

**CUADRO 4** ■ Proceso de OT: recomendaciones

<p><b>Debate técnico multisectorial y promulgación de la Ley de OT Modificación del “Reglamento de la ZEE”, D.S. N° 087-2004-PCM</b></p> <p><b>Elaboración y publicación de Guías Oficiales Metodológicas para ZEE, EE y DIT</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Culminar, a través de la coordinación intersectorial, la Ley de OT que precise explícitamente: i) el alcance del proceso de OT en términos de definición de usos territoriales; ii) que la elaboración de los planes de OT deba contar con coordinación intersectorial bajo el liderazgo de las políticas nacionales definidas por el gobierno central y; iii) que los instrumentos utilizados para el OT así como el plan de OT, deban ser consistentes con los derechos vigentes sobre uso del territorio o de los recursos naturales existentes.</li> <li>- Unificar y otorgar mayor coherencia, con rango de ley, a las diversas normas existentes en la materia de OT.</li> <li>- Disponer, de forma explícita y con rango de ley, que los instrumentos utilizados para el sustento del OT (ZEE, EE y DIT) no definan usos territoriales, aspecto fundamental del proceso que actualmente está a nivel de decretos supremos y resoluciones ministeriales.</li> </ul>
<p><b>Modificación del “Reglamento de la ZEE”, D.S. N° 087-2004-PCM</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incorporar la reciente actualización del marco legal de la ZEE, en particular, la precisión de que la ZEE forma parte de una de las tres etapas del proceso de OT, en congruencia con la R.M N° 135-2013-MINAM.</li> <li>- Disponer de forma explícita que la ZEE debe ser consistente con los derechos vigentes sobre uso del territorio o de los recursos naturales existentes.</li> <li>- Exigir que la aprobación del ZEE incluya, junto con la opinión favorable del MINAM, la opinión de los sectores y de los niveles de gobierno con competencia para otorgar permisos sobre el uso del territorio o de los recursos naturales existentes, con el objetivo de que efectivamente la ZEE incluya la comparación de los costos de oportunidad de usos alternativos.</li> <li>- Disponer el procedimiento para la reactivación de las reuniones del Comité Técnico Consultivo Multisectorial, para facilitar la coordinación integral a nivel sectorial para mejorar el proceso de OT.</li> </ul>
<p><b>Elaboración y publicación de Guías Oficiales Metodológicas para ZEE, EE y DIT</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Culminar las normativas metodológicas específicas para los tres instrumentos del OT (ZEE, EE y DIT), actualmente en proceso, incluyendo la coordinación intersectorial y el reconocimiento de la aplicación de diferentes criterios técnicos para zonas de diferente naturaleza (e.g. zonas amazónicas y andinas).</li> <li>- Publicar los estudios técnicos de los métodos específicos a utilizar para la elaboración de la ZEE, EE y DIT, en complemento con el sustento técnico que demuestre que los métodos de las Guías Metodológicas son superiores a otras alternativas metodológicas.</li> </ul>

FUENTE: MINAM. ELABORACIÓN: BCRP.

<sup>4</sup> El método de exclusión selectiva fue desarrollado en el Perú por el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP). El IIAP, organismo público creado en el año 1981 mediante la Ley N° 23374, es una institución de investigación científica y tecnológica para el desarrollo, especializada en el uso sostenible de la diversidad biológica en la región amazónica. La metodología de “exclusión” desarrollada por el IIAP se elaboró sobre la base de la experiencia internacional (e.g. Brasil) de estudios de zonificación realizados para zonas amazónicas.

Plan de Ordenamiento Territorial-POT (y por ende, la ZEE y el resto de instrumentos utilizados para su elaboración) “no constituye, ni define usos en tanto no sea implementado”. Esta precisión contribuiría a reducir la probabilidad de uso indebido de los instrumentos de OT, como por ejemplo que un gobierno regional invoque a la ZEE para oponerse a un derecho de uso ya otorgado por algún sector, generando expectativas en la población y, eventualmente, un conflicto social.

ordenamiento del territorio en normas de mayor rango, como sería una Ley de Ordenamiento Territorial. Adicionalmente, se requiere medidas para coadyuvar a una mayor interacción en el proceso de OT entre los sectores del gobierno central y los gobiernos sub-nacionales, garantizando que los distintos Ministerios involucrados hayan manifestado públicamente su opinión técnica en cada una de las fases. Finalmente, es necesario mayor transparencia y orientación sobre las distintas metodologías posibles para realizar la ZEE, con el propósito de que se tenga una adecuada valoración de los costos de oportunidad de los usos alternativos que puede tener el territorio (ver Cuadro 4).

Sin embargo, es necesario plasmar estos avances normativos y precisar los alcances del proceso de

**DIAGRAMA 1** Formulación de la ZEE: método de exclusión

