

GUÍA METODOLÓGICA PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL LOCAL



GOBIERNO REGIONAL DE
LAMBAYEQUE

Ordenamiento Territorial
para el Desarrollo Sostenible



GOBIERNO REGIONAL LAMBAYEQUE

GUÍA METODOLÓGICA PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL LOCAL EN EL DEPARTAMENTO DE LAMBAYEQUE - PERÚ

Ordenamiento Territorial
para el Desarrollo Sostenible
GOBIERNO REGIONAL LAMBAYEQUE



Gobierno Regional de Lambayeque
Oficina de Planificación Estratégica y Ordenamiento Territorial

Av. Juan Tomis Stack 975

Tel.: (51-1) 74-606060, anexo 1505

Web: <http://ot.regionlambayeque.gob.pe>

Primera impresión: noviembre 2011
Chiclayo, Perú

Elaboración:
Ulrich Metz, asesor en Ordenamiento Territorial

Colaboración:
Arq. Genny Beatriz Guado Zavaleta
Arq. Carlos Germán Paredes García

Coordinación y revisión general:
Econ. Josué Portocarrero Rodríguez
Bach. Geog. David Ortiz Jaramillo
Ing. José Efraín Pisfil Llontop
Lic. Jeanet Maribel Ortiz Zelada

Carátula, diagramación:
Bach. Laura Santti Incio

Está autorizada la producción total o parcial del contenido de esta guía con fines educativos citando la fuente.

Este documento es publicado con el apoyo financiero de la Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ



GOBIERNO REGIONAL DE
LAMBAYEQUE

giz



Índice

Presentación

1. Problemas territoriales y beneficios del Ordenamiento Territorial
2. Principios del Ordenamiento Territorial
3. Competencias en Ordenamiento Territorial
4. Participación de los actores
5. El proceso de Ordenamiento Territorial

Fuentes

Presentación

Salvo excepciones, en el departamento de Lambayeque no han existido políticas públicas, instrumentos o capacidades que hayan orientado y planificado adecuadamente el desarrollo sostenible sobre la base de información y conocimiento del territorio. Como consecuencia de ello, se ha observado una inadecuada explotación de sus principales recursos naturales, un desordenado e inapropiado crecimiento urbano, una alta vulnerabilidad frente a los peligros que han ocasionado grandes desastres, entre otros problemas.

El proyecto "Desarrollo de Capacidades para la Planificación del Ordenamiento Territorial en el Departamento de Lambayeque" que ejecuta el Gobierno Regional de Lambayeque, tiene entre otros objetivos desarrollar capacidades en la planificación y gestión del ordenamiento territorial en los municipios provinciales y distritales del departamento de Lambayeque, asimismo apoyar en la institucionalización de los procesos de ordenamiento territorial a nivel local. En el actual proceso de descentralización, este esfuerzo es prioritario para apoyar a los gobiernos locales en su función de ordenamiento territorial. Por ello, sumándose a los esfuerzos realizados en materia normativa y política a nivel nacional, hemos considerado útil proponer y promover esta guía para orientar la gestión local ordenada, articulada e integrada del territorio.

Esta guía no pretende ser completa. Para poder considerar todos los aspectos de un proceso de ordenamiento territorial, debe ser mucho más extenso, sin embargo pretendemos motivar al lector, al técnico de la municipalidad, al líder de la sociedad civil o al actor político para promover procesos de OT en su municipio y buscar mayor información sobre el tema. Por eso, al final de la guía, que se realizó con el apoyo de la Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ -, hemos indicado las fuentes de los documentos en el WORD WIDE WEB que consideramos importantes para profundizar el conocimiento básico del tema.

Josué Portocarrero Rodríguez
Jefe de la Oficina de Planificación Estratégica y Ordenamiento Territorial
Gobierno Regional de Lambayeque

El ordenamiento territorial

Es un proceso técnico-político en el que se diseñan e implementan medidas emprendidas por autoridades, empresarios, líderes locales y la población, en la búsqueda del desarrollo sostenible.

Es decir, medidas para la ordenación de las actividades humanas en el territorio, de acuerdo a las necesidades e intereses de la población y las potencialidades y limitaciones en un determinado territorio.

Asimismo el ordenamiento territorial debe ser un proceso social, que implique una serie de decisiones a partir de las cuales la población, a través de sus diferentes formas de organización y visión cultural, se beneficie de las potencialidades del territorio y así ayude a mejorar la calidad de vida de las personas.

(Equipo Técnico de la Oficina de Planificación Estratégica y Ordenamiento Territorial del Gobierno Regional de Lambayeque)

La Zonificación Ecológica Económica (ZEE)

Es un instrumento base para la propuesta de Ordenamiento Territorial. Está 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”*. (Véase: Reglamento de Zonificación Ecológica Económica aprobado por D.S. N°087-2004-PCM).

1 Mayor información: <http://ot.regionlambayeque.gob.pe>

1. Problemas territoriales y beneficios del Ordenamiento Territorial

En el departamento de Lambayeque existe un gran número de problemas relacionados con el territorio. Resaltaremos algunos que pueden ser resueltos en el proceso OT mediante la aplicación de diferentes instrumentos de gestión territorial como los planes municipales de OT y la Zonificación Ecológica Económica (ZEE).

EL PROBLEMA

Durante la presencia del fenómeno El Niño (FEN) siempre resulta la población e infraestructura afectada, en especial las que se ubican en áreas de riesgo, perdiendo sus bienes con el consiguiente empobrecimiento.

LA POLÍTICA

“Prevenir y corregir la localización de los asentamientos humanos, de la infraestructura económica y social, de las actividades productivas y de los servicios básicos en zonas de riesgos”².

EL BENEFICIO

Mediante la reglamentación del uso de suelo se protege a la población identificando *“las (...) áreas de riesgo para la seguridad física afectadas por fenómenos de origen natural o generados por el hombre”³* en las cuales las actividades humanas como el uso urbano, uso industrial, asentamientos humanos y otros serán restringidos o prohibidos.

EL PROBLEMA

Importantes ecosistemas y bosques del departamento que están en proceso de deterioro en las cabeceras de las cuencas, afectan la producción de agua en la cuenca baja y amenazan los refugios de fauna y flora.

LA POLÍTICA

“Revertir los procesos de deterioro de los ecosistemas y promover los usos del territorio que conduzcan al desarrollo sostenible”⁴.

EL BENEFICIO

La Zonificación Ecológica Económica (ZEE) elaborada por el Gobierno Regional identifica la red de áreas prioritarias para su conservación que se transformarán en áreas protegidas municipales o regionales que serán administradas por la población local involucrada.



EL PROBLEMA

Debido al mal manejo del agua de riego en nuestros valles, los suelos agrícolas están expuestos a la degradación, como la salinización, perjudicando la productividad de los cultivos agrícolas.

Asimismo, se observa la tala de los bosques secos, sin considerar el manejo sostenible de la flora y fauna.

LA POLÍTICA

*“Promover y facilitar, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, la utilización y gestión responsable de los recursos naturales no renovables; así como la diversidad biológica, la ocupación ordenada del territorio en concordancia con sus características, potencialidades y limitaciones (...)”*⁵.

EL BENEFICIO

Con la Zonificación Ecológica Económica (ZEE) a nivel meso, elaborada por el Gobierno Regional, se tiene un conocimiento de las potencialidades y limitaciones que tiene nuestro espacio regional. La ZEE representa una herramienta para el diagnóstico del territorio que contribuye *“a la formulación del Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT)”*⁶ de una provincia. A partir de la planificación territorial de las municipalidades⁷, se puede proteger los bosques secos y los recursos hídricos en el departamento.

EL PROBLEMA

Se evidencian demandas de los vecinos de un distrito que con escaso criterio de priorización se plasman en los presupuestos participativos, desfavoreciendo poblaciones que son más necesitadas que otras. Los Planes de Desarrollo Concertado no indican dónde se deben realizar las intervenciones (proyectos o actividades) en el territorio.

LA POLÍTICA

*“Contribuir a revertir los procesos de exclusión y de pobreza fortaleciendo y facilitando un desarrollo territorial armónico”*⁸.

EL BENEFICIO

En los planes territoriales de las municipalidades se pueden ubicar los *“programas de inversiones y las oportunidades de negocios, para la atención de requerimientos para el desarrollo de los elementos constitutivos del territorio provincial”*⁹ incluyendo a toda la población del territorio.



⁵ MINAM 2010: Lineamientos para el ordenamiento territorial, objetivo N° 1 (<http://www.minam.gob.pe/> → temático → ordenamiento territorial)

⁶ Decreto supremo 004-2011-vivienda, Art. 4.2

⁷ http://www.vivienda.gob.pe/direcciones/normatividad/urbanismo/D5_2011_004_Vivienda.pdf

⁸ A la planificación territorial de las municipalidades incluimos los planes de acondicionamiento territorial, el Plan de Desarrollo Metropolitano y el Plan de Desarrollo Urbano

⁹ MINAM 2010: Lineamientos para el ordenamiento territorial, objetivo N°4

⁹ Decreto supremo 004-2011-vivienda, Art. 4.2

2. Principios del Ordenamiento Territorial

COMPLEMENTARIEDAD

Lograr la **"complementariedad de las políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales en todos los niveles territoriales, (...)"** mediante la **"governabilidad democrática, orientada a armonizar políticas, planes, programas, procesos, instrumentos e integrando mecanismos de participación e información"** en base al principio de la **"subsidiariedad, como un proceso descentralizado con responsabilidades definidas en cada uno de los niveles nacional, regional y local"**¹⁰.

Por su cercanía con el ciudadano, el nivel local, que corresponde a los municipios, proporciona óptimas condiciones para la participación eficiente de la ciudadanía y la ejecución efectiva de los planes de ordenamiento territorial.

SOSTENIBILIDAD

"La sostenibilidad* del uso y la ocupación ordenada del territorio (...)"¹¹.

Porque las futuras generaciones tienen derecho a una vida plena y saludable con oportunidades de desarrollo.

INTEGRALIDAD

"La integralidad, teniendo en cuenta todos sus componentes físicos, biológicos, económicos, sociales, culturales, ambientales, políticos y administrativos, con perspectiva de largo plazo"¹².

Un ordenamiento territorial eficiente solo se logrará cuando se tome en cuenta la relación entre los diferentes sistemas naturales y sociales.

EQUIDAD

"La equidad, orientada a generar condiciones para asegurar mejor la correlación de la diversidad territorial en los procesos de toma de decisiones, (...) de tal forma, que se garanticen las oportunidades, bienes y servicios" para toda la población así como **"el respeto a la diversidad cultural"**¹³.

La equidad y el respeto a la diversidad cultural son derechos humanos fundamentales que también deben dirigir políticas y reglas de ordenamiento territorial.

COMPETITIVIDAD

"La competitividad, orientada a su incremento y a maximizar las potencialidades del territorio"¹⁴.

Los planes de ordenamiento territorial proponen proyectos y actividades para el desarrollo competitivo utilizando de manera óptima las potencialidades físicas, biológicas, socioeconómicas y culturales.

* El desarrollo sostenible se define como **"el proceso capaz de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas"**.

Informe de Brundtland

¹⁰ MINAM 2010: Lineamientos para el ordenamiento territorial, principios N°3, 4 y 5

¹¹ MINAM 2010: Lineamientos para el ordenamiento territorial, principio N°1

¹² MINAM 2010: Lineamientos para el ordenamiento territorial, principio N°2

¹³ MINAM 2010: Lineamientos para el ordenamiento territorial, principio N°6 y N°7

¹⁴ MINAM 2010: Lineamientos para el ordenamiento territorial, principio N°8



Competencias en Ordenamiento 3. Territorial

La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley No 27972) define competencias relacionadas al ordenamiento territorial para las municipalidades provinciales y locales en los Artículos 73 y 79, cuando se refiere a la "Organización del espacio físico - uso del suelo". Así mismo, el nuevo Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano - D.S. 004-2011-VIVIENDA¹⁵ - define con más detalle los alcances y procedimientos de la planificación territorial municipal.

Para el nivel regional, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley No 27972) establece que los planes y políticas de ordenamiento territorial se deben formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar en concordancia con los planes de los gobiernos locales. Eso deja presumir que el rol de los gobiernos regionales va más allá de sus competencias propiamente en el ámbito regional; va hacia la articulación de los planes, políticas municipales de desarrollo local y territorial.

Para el nivel nacional corresponde al Ministerio del Ambiente (MINAM) y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento establecer lineamientos, criterios, metodologías, directrices y proponer el marco legal para el ordenamiento territorial, orientado al fortalecimiento y desarrollo de capacidades en los niveles regionales y locales para la definición de políticas de ordenamiento territorial de interés nacional y multisectorial (Art.6, Ley Marco de Sistema Nacional de Gestión Ambiental). Actualmente se encuentra en elaboración la "Guía Nacional de Ordenamiento Territorial"¹⁶ por MINAM y en consulta la "Propuesta de la Ley General de Desarrollo Urbano"¹⁷ por parte del Ministerio de Vivienda,

Construcción y Saneamiento, el mismo que propone un "Manual para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano"¹⁸.

En el artículo VII de la Ley Orgánica de Municipalidades se establece que "las relaciones entre los tres niveles de gobierno deben ser de cooperación y coordinación". Por lo tanto se debe definir los mecanismos de cooperación y coordinación entre gobiernos locales y regionales para la implementación de políticas de gestión territorial.

NORMAS PRINCIPALES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL:

Gobierno Nacional:

Art.6, Ley Marco de Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Art. 37, Inc. a Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente.

Gobiernos Regionales:

Art.53, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

Gobiernos Municipales Provinciales:

Art. 79. Ley Orgánica de Municipalidades.

Gobiernos Municipales Distritales:

Art. 73. Ley Orgánica de Municipalidades.

¹⁵ Decreto supremo 004-2011-vivienda,

http://www.vivienda.gob.pe/direcciones/normatividad/urbanismo/DS_2011_004_Vivienda.pdf

¹⁶ http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=394&Itemid=43

¹⁷ http://www.vivienda.gob.pe/popup/Documentos_pdf/Propuesta%20LGDU.pdf

¹⁸ http://www.vivienda.gob.pe/direcciones/normatividad/urbanismo/Manual_Desarrollo_Urbano.pdf

4. Participación de actores

Para el éxito de cualquier proceso de ordenamiento territorial, la identificación, clasificación y reconocimiento de los actores claves en un mapeo de actores es crucial. No solo es listar los posibles actores de un territorio, sino conocer su poder de decisión, los recursos y capacidades que dispone, su rol, actitudes e intereses vinculados a los objetivos y perspectivas en el proceso de ordenamiento territorial.

El mapeo de actores debe considerarse como un primer paso para lograr una eficiente participación en las actividades del proceso de Ordenamiento Territorial (OT) como talleres, reuniones, ferias informativas, foros, capacitaciones, etc. El mapeo de actores asegura:

- a) La representatividad de los actores individuales y colectivos en el proceso de planificación.
- b) La representatividad de los actores con quienes se discutirá, acordará y distribuirá las responsabilidades en el proceso de la implementación de los planes de OT.

Además, el mapeo de actores sirve como base para diseñar e implementar una estrategia de comunicación, la que apoyará y facilitará el proceso, lo hará más eficiente y permitirá que la población conozca la importancia del plan de OT para el proceso de desarrollo sostenible del distrito. En la estrategia de comunicación se debe determinar:

- a) Los objetivos y estrategias de comunicación por actor o grupo de actores.

- b) Los conceptos comunicacionales necesarios para alcanzar las metas en cada fase del proceso de OT.
- c) Las alianzas estratégicas.

ROLES Y FUNCIONES DE LOS ACTORES

Actores políticos:

Fomentan el desarrollo mediante la toma de decisiones aprobando planes de OT, políticas y normas. Supervisan, monitorean, controlan las actividades de los funcionarios públicos.

Actores técnicos:

Conducen, asesoran, coordinan, proponen, ejecutan, evalúan y monitorean los planes, políticas, programas, proyectos y reglamentos de OT. Facilitan, articulan el proceso de OT, orientan y capacitan a los actores locales.

Actores sociales:

Formulan demandas respecto al uso y la ocupación del territorio y representan los intereses de los diferentes grupos sociales existentes en el proceso de OT. Participan en la sensibilización, información y toma de decisión de los procesos de OT, facilitan el diálogo y la concertación entre el estado y la sociedad.

Actores económicos:

Fomentan, facilitan o promueven la inversión privada en actividades económicas productivas para el desarrollo del territorio. Estos actores formulan demandas respecto al uso y la ocupación del territorio.

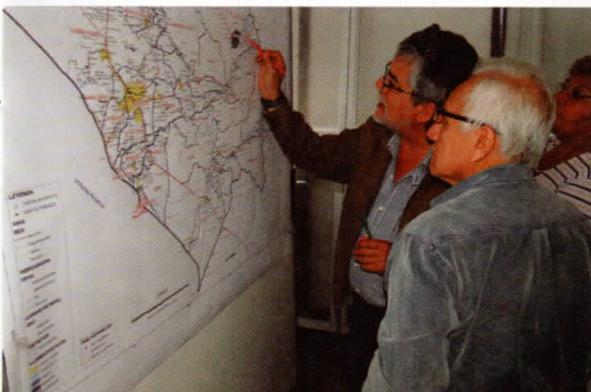
ACTORES POLÍTICOS:

Representantes elegidos de los tres niveles del gobierno como regidores, consejeros, congresistas, alcaldes, presidentes regionales, presidentes de las mancomunidades.



ACTORES TÉCNICOS:

Equipos técnicos y comisiones técnicas del proceso de OT, institutos, universidades, gerencias regionales sectoriales y direcciones de las instituciones públicas (locales y sectoriales), programas y proyectos.



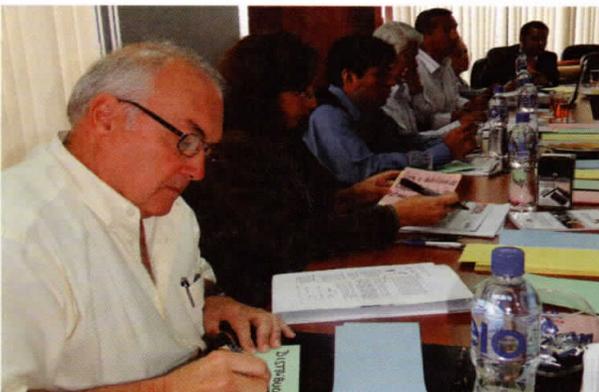
ACTORES SOCIALES:

Organizaciones de base, mesas de concertación de lucha contra la pobreza, sindicatos y asambleas, consejos de coordinación, juntas de usuarios, comunidades campesinas.



ACTORES ECONÓMICOS:

Empresas (micro, pequeñas, medianas y grandes), empresas de servicios, gremios empresariales.



El proceso de Ordenamiento Territorial (OT)

5. Territorial (OT)

El ordenamiento territorial es un **proceso** que permite a los actores actuar frente a los cambios de la sociedad y del medio ambiente.

Un proceso de OT se puede resumir en dos claras etapas:

- Etapa de formulación del Plan de Ordenamiento Territorial que abarcan las fases de preparación, diagnóstico integral, planificación prospectiva y propositiva.
- Etapa de implementación con las fases de: gestión del territorio, monitoreo y evaluación.

El proceso de OT está permanentemente acompañado de una estrategia de comunicación y la capacitación de los actores claves.

La siguiente descripción de las fases con su secuencia de actividades es una recomendación a los gobiernos locales que quieran liderar el ordenamiento de su territorio. Es una metodología que fue comprobada en la práctica.

El ordenamiento territorial *“es un **proceso político** que busca el consenso sobre el uso y ocupación del territorio entre los representantes del Estado, de las organizaciones sociales, y del sector privado. Los consensos generados, se deben traducir en políticas públicas”*.

Es un **proceso social** porque *“es imprescindible que los diversos actores sociales que son parte de diferentes alternativas de uso y ocupación del territorio, sean informados del proceso que definirá el futuro de los espacios que habitan, para que puedan opinar y ser parte de los procesos de debate y/o concertación”*.

Es un **proceso técnico** porque *“necesita contar con información científica de calidad en el plano físico, biológico, social, económico y cultural, para conocer las potencialidades y limitaciones del territorio”*¹⁹. Esta información se genera en un diagnóstico territorial y la Zonificación Ecológica Económica.

FASES OT



ETAPA DE FORMULACIÓN: FASE 1 - Preparación, los primeros 11 pasos

“Se ejecutan las operaciones que generarán las condiciones y acuerdos necesarios para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de manera eficiente y eficaz. Ellas son de carácter político- institucional, técnico, político-social y logístico, de tal forma que la secuencia de fases se ejecute sin inconvenientes”²⁰.

- | | | |
|---|--|---|
| 1. Inicio del proceso | La municipalidad constituye un equipo gestor conformado por funcionarios de las gerencias involucradas en el proceso de OT (gerencia de planificación, de urbanismo, de infraestructura etc.) identifican los aliados - entre otros, el Gobierno Regional ²¹ y la municipalidad provincial correspondiente - quienes conjuntamente impulsan el proceso y asesoran a la municipalidad distrital para esta fase. | Los gestores del proceso “de la primera hora” identifican los aliados para la preparación |
| 2. Taller de inicio | Los funcionarios, los aliados, organizaciones sociales y los concejales interesados participan en un primer taller donde se expone el mandato legal y las políticas nacionales y regionales que facultan a las municipalidades dirigir procesos de OT, se analiza la demanda, el interés y beneficio para la población.
Al final del taller, se conforma un grupo impulsor oficialmente. | Insumos para el perfil del proyecto y grupo impulsor conformado |
| 3. Primera sesión con el concejo municipal | El grupo impulsor expone ante el concejo municipal las políticas, las demandas, los beneficios y alcances del OT en una sesión extraordinaria y sugiere aprobar una ordenanza municipal que exprese la decisión política de liderar el proceso de OT desde el gobierno municipal. | Compromiso del concejo y alcalde |
| 4. Asignación del funcionario responsable | El concejo municipal emite la ordenanza municipal y el alcalde designa un funcionario de planta que coordina y supervisa la fase de preparación. | Ordenanza municipal, funcionario responsable designado |
| 5. Elaboración del perfil del proyecto | El equipo gestor de la municipalidad con apoyo del grupo impulsor elabora el perfil del proyecto en base a las <i>“Pautas para la elaboración de estudios de preinversión a nivel de perfil de los proyectos de inversión pública de desarrollo de capacidades para el Ordenamiento Territorial”</i> (véase RD 005-2006-EF/68.01) ²² . | Estudio de preinversión |

²⁰ MINAM: Guía Nacional de Ordenamiento Territorial – borrador 2009

²¹ Gobierno Regional de Lambayeque: Oficina de Planificación Estratégica y Ordenamiento Territorial, Gerencias de Recursos Naturales y Gestión Ambiental, Dirección de Vivienda y Saneamiento Básica



6. Financiamiento del proyecto

Hay diferentes fuentes de financiamiento: el FONCOMUN, Programa de Modernización Municipaliza, fuentes de la Cooperación Internacional. Para la fuente financiera del FONCOMUN, el monto requerido se aprueba como proyecto de inversión pública (PIP) en el presupuesto participativo.

Proyecto aprobado en el presupuesto participativo

7. Elaboración del expediente técnico

En base al perfil del proyecto, un equipo técnico de especialistas, con la participación del grupo impulsor, elabora el expediente técnico que debe ser aprobado por la unidad orgánica correspondiente.

Expediente técnico aprobado

8. Conformación de la Comisión Local de OT (CL-OT) y del equipo técnico

La municipalidad debe contratar o asignar **personal especializado** para el equipo técnico que ejecuta el proyecto: **mínimo** un coordinador del proyecto, un(a) especialista en comunicación para el desarrollo, un(a) experto/a en sistemas de información geográfica, un(a) secretario(a) que tenga experiencia en procesos de ordenamiento territorial y gestión urbana.

Comisión Técnica Local de OT conformado

Equipo técnico conformado

9. Conformación de la Comisión Técnica Local de OT (CTL-OT)

La CTL-OT se conforma con actores técnicos claves del proceso que se reúnen regularmente y disponen de un reglamento interno. La CTL-OT tiene como funciones: *“proponer, opinar, acompañar y coordinar la ejecución del proceso”* y *“proponer mecanismos de consulta y participación ciudadana y procesos de difusión y capacitación”* (artículo N° 17, Decreto supremo 087-2004-PCM), además la CTL-OT forma grupos de trabajo que apoyan al equipo técnico en las diferentes fases del proceso.

Comisión Técnica Local de OT conformado

10. Organización del proceso con los actores

En base a la metodología del proceso el equipo técnico con la CTL-OT se elabora un **plan de trabajo** donde se determinan los aportes de los diferentes actores. Para reforzar la participación activa de los actores se suscriben acuerdos y convenios interinstitucionales.

Plan de trabajo y convenios suscritos

11. Difusión del proceso

Antes dar inicio con el proceso, en los diferentes medios de comunicación y en actividades con la población (foros, reuniones, ferias informativas), se deben difundir los objetivos y la metodología del proceso. También se convoca la participación activa de los actores. Será útil que las autoridades municipales y el presidente de la CTL-OT en un acto público lancen el proyecto.

Objetivos y metodología difundida



LISTA DE CONDICIONES FAVORABLES PARA INICIAR EL PROCESO DE OT

- Ordenanza municipal con compromiso del concejo municipal y alcalde
- Catastro municipal actualizado
- El responsable funcionario de la municipalidad con situación laboral estable (en planilla)
- Perfil de proyecto, expediente técnico y presupuesto participativo aprobado
- Mapeo de actores y estrategia de comunicación
- CTL-OT con acuerdos y convenios suscritos y equipo técnico conformado
- Plan de trabajo y personal especializado (o consultoría) contratado
- Equipamiento (software y hardware) adquirido
- Objetivos y metodología difundida
- Página web de la municipalidad

ETAPA DE FORMULACIÓN: FASE 2 - Diagnóstico integral

En esta fase “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. Insumos que proporcionan los contenidos y orientaciones para la propuesta del POT”²⁴. Todas las fases deben ser acompañadas por la **estrategia de comunicación** que transmite permanentemente los resultados intermedios del diagnóstico a la población y otros actores y que facilita el proceso de validación del diagnóstico.

Comprende la elaboración de la Zonificación Ecológica Económica (según lo reglamentado por el Decreto Supremo N° 87-2004/PCM) y la elaboración de estudios complementarios como: el diagnóstico de cuencas hidrográficas, el análisis de las dinámicas productivas, diagnóstico de riesgos, el análisis de crecimiento urbano y el análisis del ámbito marítimo que forma parte del territorio de los municipios costeros.

“La Zonificación Ecológica y Económica, entre otros estudios, contribuye a la formulación del Plan de Acondicionamiento Territorial.” (Decreto Supremo 004-2011-Vivienda).

1. Formulación de las hipótesis de trabajo

Los grupos de trabajo de la CTL-OT, para cada sistema territorial (físico-biológica, ecológico-ambiental, económico, social, cultural, política, etc.) deben formular una hipótesis de trabajo que oriente la recopilación y análisis de la información y que refleje los temas trascendentes del desarrollo del territorio municipal.

Hipótesis de trabajo

2. Recopilación y sistematización de la información

En este paso, también la participación de la CTL-OT es crucial porque sus organizaciones e instituciones disponen de mucha información secundaria valiosa. Desde el inicio del proceso, es importante comprometerlos para que entreguen esta información. Sin embargo, la generación de información primaria en el campo será indispensable para poder comparar, complementar, actualizar o revisar la información secundaria. También la interpretación de las imágenes satelitales, empleando entre otros el método de la teledetección, ayuda mucho en la generación de la base preliminar de datos²⁵.

Base de datos del sistema de información geográfica consolidado

Finalmente será imprescindible **homogenizar y georeferenciar** la información temática recopilada en un **sistema de información geográfica (SIG)**. La ventaja de un SIG es que fácilmente se pueden generar los mapas temáticos requeridos en el proceso de OT y actualizar la base de datos.

²⁴ MINAM: Guía Nacional de Ordenamiento Territorial – borrador 2009

²⁵ Véase Guía Metodológica: Zonificación Ecológica Económica y gobiernos locales del MINAM

3. Análisis, evaluación y validación

La Zonificación Ecológica Económica (ZEE) para el nivel provincial y distrital debe realizarse preferentemente a nivel micro, en el caso que la ZEE a nivel meso no tenga la información adecuadamente precisa para la planificación territorial del ámbito de estudio local. Bajo las premisas de la hipótesis de trabajo (paso 1), con la base de datos generada (paso 2), se elaboran **mapas temáticos** de los diferentes sistemas territoriales. El análisis debe considerar las relaciones territoriales con la mancomunidad, la provincia y la región.

Mapas temáticos

Zonificación Ecológica Económica a nivel micro

Después, mediante la técnica de modelamiento (ver cuadro siguiente), se evalúan las potencialidades y limitaciones de las Unidades Ecológicas Económicas. Para la legitimidad del diagnóstico, es imprescindible que este proceso técnico sea eminentemente participativo y su resultado, la Zonificación Ecológica Económica, sea validado por la CTL-OT.

La CTL-OT con apoyo de expertos determinan en un primer momento las variables y criterios de los submodelos a utilizar, los cuales constituyen la información intermedia de la Zonificación Ecológica Económica (ZEE). Los mapas evaluativos que se generan con los submodelos se integran y analizan, definiéndose luego las zonas ecológicas económicas se que expresan en el mapa final de la ZEE²⁶. La directiva DCD 010-2006-CONAM describe los criterios mínimos y los procesos de la ZEE relacionados a las diferentes escalas de trabajo. (Ver página 16).

LOS NIVELES DE LA ZEE

MESO: contribuye a la elaboración y aprobación de planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

Facilita la identificación y promoción de proyectos de desarrollo en los ámbitos regionales, cuencas hidrográficas o en áreas específicas de interés. Escala de trabajo de 1:100.000 ó 1:50.000

MICRO: contribuye a la elaboración, aprobación y promoción de los proyectos de desarrollo, planes de manejo en áreas y temas específicos en el ámbito local. Contribuye al ordenamiento y acondicionamiento territorial, así como al desarrollo urbano. Escala de trabajo mayor o igual a 1:25.000.

ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA ECONÓMICA – EVALUACIÓN Y VALIDACIÓN

VALOR PRODUCTIVO

Validación CL-OT

Orientado a determinar las UEE que poseen mayor aptitud para desarrollar actividad productiva con recursos naturales renovables y no renovables.

VALOR BIOECOLÓGICO

Validación CL-OT

Orientado a determinar UEE que por sus características ameritan una estrategia especial para la conservación de la biodiversidad y/o de los procesos ecológicos esenciales.

VALOR HISTÓRICO CULTURAL

Validación CL-OT

Orientado a determinar UEE que presenten una importancia riqueza patrimonial, material e inmaterial y usos tradicionales, que ameritan una estrategia especial.

VULNERABILIDAD Y RIESGOS

Validación CL-OT

Orientado a determinar UEE que presenten alto riesgo por estar expuestas a la erosión, inundación, deslizamientos, huaycos, y otros que hacen vulnerable al territorio y a sus poblaciones.

CONFLICTOS DE USO

Validación CL-OT

Orientado a determinar UEE donde existen incompatibilidades ambientales (no concordantes con su vocación natural y con mal uso) así como conflictos entre actividades sociales, económicas y el patrimonio cultural.

APTITUD URBANO E INDUSTRIAL

Validación CL-OT

Orientado a determinar UEE que poseen condiciones tanto para el desarrollo urbano como para la localización de infraestructura industrial.

POTENCIALIDADES SOCIOECONÓMICAS

Validación CL-OT

Orientado a determinar UEE donde por especialización económica, dinámicas demográficas, centros de atracción, accesibilidad, etc. están más orientados a ciertas actividades predominantes.



MAPA DE LA ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA ECONÓMICA

ETAPA DE FORMULACIÓN: FASE 3 - Planificación

Partiendo del escenario tendencial – obtenido del diagnóstico -, se lleva a cabo el análisis prospectivo para diseñar los otros futuros escenarios y seleccionar el escenario posible. *“Este análisis concilia el pronóstico de la evolución de la realidad, de sus tendencias, con la intención planificada de implantar gradualmente un nuevo orden territorial con base a una visión compartida de futuro”*²⁶. Este proceso es altamente participativo, porque se debe tomar en cuenta los intereses de los diferentes actores sociales, sus expectativas y propuestas relacionadas con el desarrollo sostenible del territorio. En esta fase también es muy importante la **estrategia de comunicación**.

1. Formulación de la visión	Sería óptimo que todos los actores compartan la misma visión que conduce el desarrollo del territorio. Para este fin, se revisa primero la visión vigente del Plan de Desarrollo Concertado (PDC) si existe. Lamentablemente muchas veces los PDC's no se han elaborado de manera participativa. Entonces el proceso de OT sería una oportunidad de concertar la visión del PDC o construir la nueva visión con enfoque territorial.	Visión de desarrollo con enfoque territorial
2. Formulación del escenario tendencial	El diagnóstico permite generar el escenario tendencial con la pregunta base ¿Qué ocurriría cuando no intervenimos en el desarrollo y gestión del territorio? El escenario tendencial se elaborará por el equipo técnico con apoyo de la CTL-OT.	Mapas y memoria escrita del escenario tendencial
3. Formulación del escenario deseable	El escenario deseable se desprende directamente de la visión. El escenario se plasma plenamente en mapas y una memoria escrita que deben ser validados por los actores sociales, políticos y la CTL-OT.	Mapas y memoria escrita del escenario deseable
4. Formulación del escenario posible	El escenario posible resulta del contraste entre el escenario deseable y el tendencial. Para ello se toman en cuenta las tendencias positivas, los componentes de mayor viabilidad y sostenibilidad del escenario deseable, identificado como potencialidades en la ZEE. El escenario posible debe ser consensuado con los actores locales, pues será la hoja de ruta del Plan de Ordenamiento Territorial.	Mapas y memoria escrita del escenario posible



ETAPA DE FORMULACIÓN: FASE 4- Planificación propositiva

Con los resultados del diagnóstico se generan las propuestas de (re)ordenamiento del territorio, *“dirigidas a plasmar el Escenario Posible. Para ello, (...) se realiza el análisis estratégico del territorio, identificando los ejes y objetivos estratégicos (...) Estos luego son formulados con un mayor nivel de operacionalización, constituyéndose en los instrumentos indispensables para la ejecución del Plan de OT”*²⁷.

1. Formulación del Plan Estratégico para la gestión del territorio

Ello para obtener un **primer nivel de operatividad** de la propuesta del escenario posible. Se toman en cuenta las potencialidades y las limitaciones del territorio y las fortalezas y debilidades de los actores. Los **ejes estratégicos** forman parte del plan estratégico y se entienden como caminos que conducen al escenario posible. Los ejes estratégicos pueden ser *“la inclusión de los actores relevantes”, “manejo de conflictos”, “crear oportunidades de desarrollo económico”, “disminuir las brechas de desarrollo en el territorio”, “fortalecer la institucionalidad del sector público”* etc. y tienen que ser **validados por los actores sociales y políticos**.

Plan estratégico con ejes estratégicos y objetivos validados

Finalmente, para cada eje estratégico se deben formular **objetivos con indicadores verificables** que dirigen las propuestas y sus instrumentos de ordenamiento territorial.

2. Formulación de las políticas de uso de suelo y ocupación del territorio

Las políticas definen los cursos de acción para el logro de los objetivos.

Políticas de uso de suelo y de ocupación del territorio validadas

En base al diagnóstico territorial y en el marco de los posibles usos recomendados en la ZEE meso del Gobierno Regional de Lambayeque, mediante el escenario posible y los ejes estratégicos, se obtienen los criterios para:

- Las **políticas de uso de suelo** en las cuales se priorizan los usos.
- Los criterios para las **políticas de ocupación del territorio** que pretenden ordenar las diferentes actividades humanas²⁸

Las políticas deben ser validadas **en un proceso participativo** con los actores locales relevantes.

3. Instrumentación del ordenamiento territorial

Corresponde a la municipalidad proponer los reglamentos de los planes de ordenamiento territorial (p. ej. el reglamento de zonificación en el plan de desarrollo urbano), exigir y supervisar el cumplimiento de los mismos. Para este efecto se debe elaborar un nuevo TUPA con procedimientos definidos.

Reglamentos

²⁷ MINAM: Guía Nacional de Ordenamiento Territorial – borrador 2009

²⁸ Se consideran las diversas modalidades de ocupación por los sistemas de establecimientos económicos, asentamientos humanos, la infraestructura básica y los de conectividad y transporte



4. Propuesta de programas de OT y diseño de procesos de gestión

Para la implementación de las políticas de OT, se formulan **programas con proyectos y actividades** conjuntamente con los actores locales, los cuales aterrizan en **agendas compartidas** de OT e incluyen el **desarrollo de capacidades** de los funcionarios de las Municipalidades y otras instituciones públicas, actores sociales y económicos para la gestión del territorio.

Programas de OT y agendas compartidas definidas

Proceso de gestión territorial

Haber definido **procesos de gestión del territorio**²⁹ es otra condición para la ejecución de los programas, proyectos y actividades. Cada proceso de gestión debe tener resultados con **indicadores objetivamente verificables**³⁰ en los mapas del territorio administrado por el Sistema de Información Geográfico que faciliten la medición del logro de los objetivos del OT.

Sistema de indicadores

Cambios estructurales propuestos

En base a los procesos definidos, se debe revisar y proponer **cambios en la estructura organizacional** de la municipalidad, por ejemplo mediante la creación de una unidad de gestión territorial.

5. Formulación de un programa de capacitación

Los líderes del proceso - alcaldes y dirigentes de la sociedad civil - deben disponer y estar en condiciones de manejar herramientas de manejo de conflictos, de comunicación, manejo de grupos etc. para poder promover y facilitar el proceso de OT.

Caja de herramientas y metodologías para capacitación

6. Aprobación del Plan de OT

El procedimiento para la aprobación de los planes territoriales a nivel local está debidamente definido en el capítulo XIII del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano³¹. En cada caso, la municipalidad debe realizar una consulta pública exponiendo los planes a aprobar en sus locales por 30 días. Los planes se aprueban mediante ordenanza municipal.

Ordenanza municipal de aprobación de los planes de OT con sus reglamentos

²⁹ Como proceso se entiende una secuencia de actividades de diferentes actores, en general de instituciones públicas con participación de actores sociales. El proceso se inicia en base a una demanda, un plan, un mandato, una norma, una decisión política y debe tener un resultado. Los insumos de un proceso de gestión son recursos humanos, conocimientos, planes, equipamiento, infraestructura, poder adquisitivo, relaciones etc.

³⁰ Estos indicadores deben tener una dimensión espacial, entonces no solo pueden ser cuantitativo (p.ej. construcción de 3 unidades educativas) o cualitativo (1000 niños tienen mejor acceso a educación) pero deben tener una relación territorial (en los caseríos X de Cañaris los niños tienen una cobertura óptima del sistema educativo)

³¹ A ver: Decreto Supremo N° 004-2011-Vivienda

ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN: FASES de gestión y evaluación

La aprobación del plan de OT con sus reglamentos constituye el mandato del Gobierno para la implementación del mismo. Los actores sociales y económicos deben desarrollar sus actividades en cumplimiento del marco normativo y las agendas compartidas acordadas en la fase propositiva.

“Paralelamente (...), se pondrá en acción el Sistema de Monitoreo y Evaluación, que tendrá, también, un carácter participativo. Ese sistema incluye las formas de producción de la información necesaria para el monitoreo y evaluación de los avances y resultados en la implementación del plan”³².

1. Implementación de los programas de OT mediante los procesos de gestión territorial

Un proceso de gestión territorial es la **programación y ejecución de las inversiones** mediante proyectos de inversión pública (PIP) indispensable para la ejecución de los programas de OT.

Otro proceso trascendental es la **prevención de conflictos** y la **difusión** que promueve los planes de OT como un acuerdo social entre de los diferentes actores respecto sus intereses opuestos en el uso y de la ocupación del territorio.

También la implementación de los **programas de capacitación** de los actores sociales y económicos y el entrenamiento de los líderes y actores políticos es esencial para lograr los objetivos de OT.

Finalmente se deben implementar los **cambios en la estructura organizacional** de la Municipalidad para poder viabilizar los procesos de gestión territorial.

Proyectos de OT ejecutados

Prevención de conflictos y población informada

Programas de capacitación implementados

Estructura organizacional adecuada

2. Implementación de los reglamentos de OT

Se deben controlar todas las actividades que afectan el desarrollo del territorio. Los reglamentos permiten que las municipalidades exijan que las actividades socioeconómicas que se desarrollan en el territorio, no perjudiquen el desarrollo sostenible, el bien común y a la población, mediante mecanismos de **control**, de **sanciones** y la **aprobación** de proyectos. Estos mecanismos se plasman en el nuevo TUPA con los procedimientos necesarios.

Actividades territoriales de acuerdo a los reglamentos

3. Monitoreo del OT

Se implementa el sistema de monitoreo y un observatorio urbano municipal en base a indicadores (definidos en la fase de planificación propositiva) objetivamente verificables en el territorio, por lo que el mantenimiento de la **base de datos del Sistema de Información Geográfico (SIG)** es primordial. Se sugiere contratar un experto en SIG que retroalimente permanentemente la base de datos de SIG.

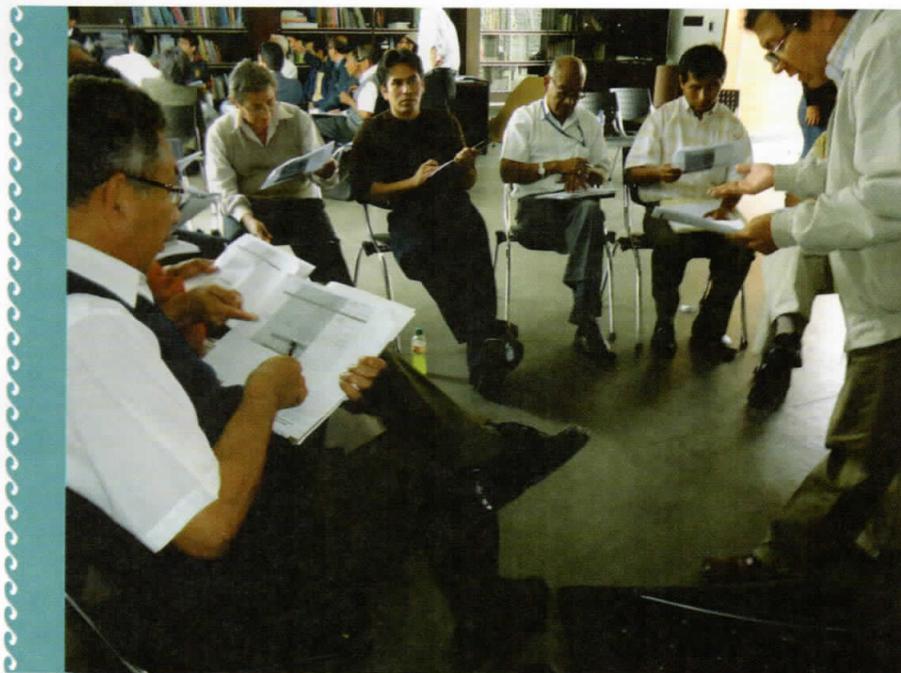
Para el monitoreo de los logros de los objetivos, se sugiere conformar un **comité de vigilancia** de los actores sociales y económicos. Ellos indican cuándo será necesario evaluar el plan de OT.

Informe sobre logros de los objetivos acordados en el plan de OT

4. Evaluación del Plan de OT

A mediano plazo (de 3 a 5 años), es necesario que los técnicos de la municipalidad con la CTL-OT y el comité de vigilancia realicen una evaluación del Plan de OT. Las preguntas guías de la evaluación serán: ¿Qué hemos logrado?, ¿Qué podemos (debemos) lograr? y ¿Qué debemos corregir?. Estas son importantes para poder determinar si el Plan de OT con sus estrategias y reglamentos necesita ser actualizado o reformulado.

Informe sobre la necesidad de reactualización o reformulación del Plan de OT



PROCESOS RELACIONADOS CON EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CURSO

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CHICLAYO

Plan de Acondicionamiento Territorial de Chiclayo
Plan de Desarrollo Urbano Metropolitano de Chiclayo

Contacto:

Arq. Genny Beatriz Guado Zavaleta
Gerencia de Urbanismo de la Municipalidad Provincial de
Chiclayo
E-Mail: arquitectagenny@hotmail.com

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE OLMOS PROYECTO ESPECIAL OLMOS - TINAJONES PEOT

Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Olmos

Contacto:

Arq. Carmen Villalobos Tello
Proyecto Especial Olmos – Tinajones PEOT
E-Mail: calovite@hotmail.com

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PIMENTEL

Plan de Desarrollo Urbano - Ciudad de Pimentel

Contacto:

Gerencia de Desarrollo Urbano y Rural

FUENTES

Gobierno Regional de Lambayeque, 2011: Proyecto de Desarrollo de Capacidades para la Planificación del Ordenamiento Territorial en el Departamento de Lambayeque"

<http://ot.regionlambayeque.gob.pe>

MINAM 2009: Lineamientos para el ordenamiento territorial

(<http://www.minam.gob.pe/> → temático → ordenamiento territorial)

Decreto supremo 004-2011-vivienda

http://www.vivienda.gob.pe/direcciones/normatividad/urbanismo/DS_2011_004_Vivienda.pdf

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento: Propuesta de la Ley General de Desarrollo Urbano

http://www.vivienda.gob.pe/popup/Documentos_pdf/Propuesta%20LGDU.pdf

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2008: Manual para la Elaboración de Planes de Desarrollo Urbano

http://www.vivienda.gob.pe/direcciones/normatividad/urbanismo/Manual_Desarrollo_Urbano.pdf

Asociación Servicios Educativos Rurales – SER, 2009: Guía para un proceso participativo de Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial, la experiencia de Cajamarca

<http://www.ibcperu.org/doc/isis/10780.pdf>

MINAM 2009: Guía Nacional de Ordenamiento Territorial

http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=394&Itemid=43

CONAM (hoy MINAM), 2007: Guía Metodológico: Zonificación Ecológica Económica y gobiernos locales

<http://www.ibcperu.org/doc/isis/13638.pdf>

MEF, 2006: Pautas para la elaboración de estudios de preinversión a nivel de perfil de los proyectos de inversión pública de desarrollo de capacidades para el Ordenamiento Territorial

http://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/normas/normasv/snip/RD_005-06_snip_anex.pdf

MINAM, 2010: Guía Técnica de modelamiento SIG para la ZEE – versión preliminar

<http://geoservidor.minam.gob.pe/geoservidor/Archivos/Documentos/Gu%EDa%20Tecnica%20de%20Modelamiento%20SIG%20para%20la%20Zonificaci%F3n%20Ecol%EDca%20Econ%F3mica.pdf>

Auspiciado por:

giz

