

**SERVICIO DE CONSULTORIA PARA EL DISEÑO DE  
LINEAMIENTOS TECNICOS PARA LA  
INCORPORACION DE LA GESTION DE RIESGO DE  
DESASTRE EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

*INFORME CORRESPONDIENTE A PROPUESTA PRELIMINAR O  
AVANCES DE LOS LINEAMIENTOS TECNICOS PARA LA  
INCORPORACION DE LA GESTION DE RIESGOS DE DESASTRES  
EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL*

**MERLY CHANG ARÉVALO**

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. ANTECEDENTES</b>	<b>3</b>
<b>2. FINALIDAD</b>	<b>5</b>
<b>3. OBJETIVO</b>	<b>5</b>
3.1. OBJETIVO GENERAL	5
3.2. OBJETIVO ESPECÍFICO	5
<b>4. CONTEXTO ACTUAL</b>	<b>5</b>
4.1. DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL PAIS	5
4.2. DE LA REDUCCION DE VULNERABILIDADES	7
<b>5. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES Y NORMATIVAS</b>	<b>9</b>
5.1. ORDENAMIENTO TERRITORIAL	9
5.2. PROCESO PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	10
5.3. GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES	13
5.4. COMPETENCIAS Y FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES	14
5.4.1. ORDENAMIENTO TERRITORIAL	14
5.4.2. COMPETENCIAS EXCLUSIVAS	16
5.4.2.1. COMPETENCIAS COMPARTIDAS	17
5.5. INSTRUMENTOS NORMATIVOS	18
5.6. TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS SECTORIALES	19
5.6.1. TRANSFERENCIA DE FUNCIONES EN MATERIA AMBIENTAL Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	20
5.6.1.1. Nivel LOCAL: Los Gobiernos LOCALES	22
5.6.2. GESTION DE RIESGO DE DESASTRE	23
<b>6. CONSIDERACIONES NORMATIVAS QUE FACILITAN LA INCORPORACION DE LA GESTION DE RIESGO DE DESASTRE</b>	<b>24</b>
6.1. POLITICA NACIONAL	24
6.2. SISTEMA NACIONAL DE GESTION DE RIESGOS	25
6.3. “LINEAMIENTOS QUE DEFINEN EL MARCO DE RESPONSABILIDADES EN GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, DE LAS ENTIDADES DEL ESTADO EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO” Y SU ANEXO RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 046-2013-PCM. VEA ANEXO I	27
6.4. LINEAMIENTOS TECNICOS PARA LA REDUCCION DEL RIESGO DE DESASTRES RESOLUCION MINISTERIAL N° 222-2013-PCM	27
6.5. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO DE PREVENCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES	27
6.6. TRANSVERSALIDAD DEL PROCESO DE PREVENCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES	28

6.7.	DEL PRODUCTO DEL PROCESO DE PREVENCIÓN DEL RIESGO DESASTRES _____	28
6.8.	INSTRUMENTO TÉCNICO PARA LA INCORPORACIÓN DEL PROCESO DE PREVENCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO __	28
6.9.	DE LOS TIPOS DE PLANES DE PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES _	29
<b>7.</b>	<b>MECANISMOS PARA LA REDUCCION DE VULNERABILIDAD _____</b>	<b>30</b>
7.1.	PROGRAMA PRESUPUESTAL POR RESULTADOS REDUCCIÓN DE VULNERABILIDADES Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS Y DESASTRES _____	30
7.2.	PLAN DE INCENTIVOS (PI) _____	31
<b>8.</b>	<b>PROCESOS QUE FACILITAN LA INCORPORACION DE LA GESTION DE RIESGO DE DESASTRE _____</b>	<b>32</b>
8.1.	PROCESO PARA INCORPORAR LAS AMENAZAS, VULNERABILIDADES Y RIESGOS EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL _____	32
8.2.	PROCESO DE INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE GESTIÓN DE RIESGO EN LA PLANIFICACIÓN LOCAL. _____	33
8.2.1.	INCORPORAR LA GESTION DE RIESGO DE DESASTRE EN EL PLAN DE DESARROLLO CONCERTADO _____	33
8.2.2.	INCORPORAR LA GESTION DE RIESGO DE DESASTRE PROCESO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO _____	34
<b>9.</b>	<b>LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA INCORPORACION DE LA GESTION DE RIESGO DE DESASTRE EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL _____</b>	<b>34</b>
<b>10.</b>	<b>ANEXOS _____</b>	<b>37</b>

# **INFORME CORRESPONDIENTE A PROPUESTA PRELIMINAR O AVANCES DE LOS LINEAMIENTOS TECNICOS PARA LA INCORPORACION DE LA GESTION DE RIESGOS DE DESASTRES EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

## **1. ANTECEDENTES**

Las pérdidas que ocasionan los desastres van en aumento, acarreando graves consecuencias para la supervivencia, la dignidad y los medios de vida de los seres humanos, en particular los pobres, y para el desarrollo logrado a costa de mucho esfuerzo. El riesgo de desastres es un motivo de creciente preocupación mundial cuyo impacto y acción en una región pueden repercutir en los riesgos de otra, y viceversa.

La probabilidad de ocurrencia de fenómenos destructivos en el Perú es alta debido a diversos factores como la variabilidad climática, la geomorfología y la intensa actividad geodinámica. Los procesos evolutivos de la tierra determinan el comportamiento de los afloramientos rocosos e incrementan los procesos erosivos, la dinámica fluvial de los ríos y glaciares.

Ello, sumado a la vulnerabilidad exacerbada por la evolución de las condiciones demográficas, tecnológicas y socioeconómicas, la urbanización sin plan, el desarrollo en zonas de alto riesgo, el subdesarrollo, la degradación del medio ambiente, la variabilidad del clima, el cambio climático, las amenazas geológicas, la competencia por los recursos escasos y el impacto de epidemias, presagia un futuro de amenaza creciente de los desastres para la economía del país.

Según análisis del Compendio Estadístico documento elaborado por el Instituto Nacional de defensa Civil INDECI, se desprende, que las emergencias y daños acumulados a nivel nacional alcanzaron el número 37 772 entre los años 1995-2010 y que la cantidad de damnificados en este lapso alcanzó la cifra de 2 850 245, destacando los damnificados por incendio urbano, lluvias intensas, vientos fuertes, heladas, colapso de construcciones, deslizamientos, decir la falta de previsión en las instalaciones y los sistemas constructivos antiguos y/o deficientes son una de las causas relevantes para que se den las emergencias, asimismo consecuencias que se dependen de fenómenos meteorológicos, que producen lluvias intensas con la consiguiente secuela de huaycos, inundaciones y deslizamientos, y también vientos fuertes y heladas.

Respecto a los damnificados, que este periodo alcanzó la suma de 2 850 245, fueron los eventos derivados de los fenómenos hidrometeorológicos los que produjeron el mayor número de damnificados, siendo las granizadas, deslizamientos, heladas, inundaciones, deslizamientos, aluviones los que ocasionaron el mayor número de damnificados, sin descuidar el número que incrementaron los sismos.

En cuanto a la destrucción de viviendas como es lógico fueron los sismos los más destructivos seguidos por las inundaciones y las lluvias intensas, seguidos en efecto destructivo por las

granizadas, heladas, deslizamientos, destacando de manera particular en este segundo grupo los incendios urbanos. Acerca de los establecimientos de salud, se destacaron por su poder de afectación a estos establecimientos estratégicos para la atención de la población ante la manifestación física de las amenazas, las lluvias intensas, las inundaciones y por supuesto los sismos. Las áreas agrícolas, han sido las inundaciones, huaycos, heladas, granizadas, nevadas y la sequías, los eventos más destructivo y dañinos, sin dejar de considerar los incendios forestales

A la fecha, según el registro histórico, se revela que la ciudad de Lima ha sufrido el impacto de 43 grandes sismos, y los terremotos de 1586, 1655, 1687 y 1746 alcanzaron intensidades destructivas del orden de IX a X en la escala de Mercalli Modificada; características que ubica al Perú dentro de los quince países con las mayores poblaciones expuestas al peligro sísmico.

Asimismo, resulta importante, considerar que durante el periodo 1970-2009, el Perú se vio afectado por 105 desastres que causaron más de 74,000 muertes y afectaron a 4,2 millones de peruanos.

Los daños causados por estos eventos son considerables principalmente a consecuencia del evento “El Niño” de 1982-83 y 1997-98, que causó pérdidas de 6,800 millones de dólares, y la ocurrencia de sismos que entre 1970-2009 causaron pérdidas por aproximadamente \$ 29,000 millones; considerando además que en el 2007, el terremoto del 15 de agosto, dejó alrededor de 250 millones de dólares de pérdidas.

Sin embargo, las emergencias y los desastres con mayor ocurrencia en los últimos años han sido las inundaciones, incendios urbanos, lluvias intensas, vientos fuertes, sismos, y huaycos; habiéndose registrado en el último año, 4 811 emergencias<sup>1</sup>.

El Ministerio de Ambiente, considera importante mejorar la gestión integrada del territorio a partir de la incorporación del ordenamiento territorial en los procesos de desarrollo a nivel regional y local, motivo por el cual resulta importante sumar esfuerzos que fomenten la generación de información temática territorial e incrementar las capacidades que faciliten el desarrollo territorial concertado y sostenible.

En consecuencia en el marco de la Trigésima Segunda Política de Estado del Acuerdo Nacional, la creación de Sistema Nacional de Gestión Riesgo de Desastres<sup>2</sup>, y los mecanismo financieros que se vienen desarrollando en el Perú que fomentan la reducción de vulnerabilidades, se requiere disponer de una planificación, como eje orientador, que incorpore un enfoque basado en el conocimiento del territorio, su población, sus dinámicas, y escenarios de riesgos de desastre.

---

<sup>1</sup> Reporte del Instituto Nacional de Defensa Civil, correspondiente a las emergencias ocurridas a nivel nacional según departamento y fenómeno durante el año 2011.

<sup>2</sup>Ley N° 29664 que crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres SINAGERD.

En el marco de los lineamientos de política en ordenamiento territorial aprobados por Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM y la Ley de Creación del Ministerio de Ambiente Decreto Legislativo N° 1013, la Dirección General de Ordenamiento Territorial del Ministerio del Ambiente propone a la Comisión Multisectorial del Programa Presupuestal Por Resultados 068 “Reducción de Vulnerabilidades y Atención de Emergencias por Desastres”, la incorporación del Producto denominado “Gobierno Regionales y locales cuentan con información temática territorial sobre susceptibilidad física ante ocurrencia de amenazas.

## **2. FINALIDAD**

Contar con lineamientos técnicos que faciliten la incorporación de la gestión del riesgo de desastre en el proceso de ordenamiento territorial aplicable por autoridades, funcionarios y técnicos de gobierno regionales y locales, en el marco del Programa Presupuestal Por Resultados 068 “Reducción de Vulnerabilidades y Atención de Emergencias por Desastres”, a través de la implementación del Producto denominado “Gobierno Regionales y locales cuentan con información temática territorial sobre susceptibilidad física ante ocurrencia de amenazas” que será ejecutado en el 2013, por la Dirección General de Ordenamiento Territorial del Ministerio del Ambiente.

## **3. OBJETIVO**

### **3.1.OBJETIVO GENERAL**

Contribuir en la implementación de la gestión de riesgo de desastre en el proceso de ordenamiento territorial en gobierno regional y local.

### **3.2.OBJETIVO ESPECÍFICO**

Promover la incorporación de la gestión de riesgo de desastre en el proceso de ordenamiento territorial a través de lineamiento técnico orientador, que conlleve a la comprensión de las etapas y componentes de la gestión del riesgo de desastre, por parte de autoridades, funcionarios, técnicos de gobiernos regionales y locales.

## **4. CONTEXTO ACTUAL**

### **4.1.DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL PAIS**

El Ordenamiento Territorial (OT) es una política de Estado, un proceso político y técnico administrativo de toma decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, la regulación y promoción de la localización y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos,

socioculturales, institucionales y geopolíticos. Asimismo, hace posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida.<sup>3</sup>

La importancia del OT se manifiesta en la necesidad de contar con un proceso participativo que permita identificar tanto las potencialidades y limitaciones del territorio, así como las distintas intervenciones del sector público y del privado, para plasmarlas en un instrumento planificador con escenarios concertados que facilite la gestión del territorio en los tres niveles de gobierno, en un marco de desarrollo sostenible.

El OT surge como respuesta ante el uso inadecuado de los recursos naturales y la ocupación no planificada del territorio los que derivan en problemas para la gestión ambiental y territorial e incrementan los conflictos sociales debido a la ausencia de políticas públicas consensuadas que permitan un uso sostenible de los recursos naturales y una compatibilización adecuada del territorio que se manifiestan en el surgimiento de múltiples problemas que inciden directa o indirectamente en la degradación ambiental, social y económica del territorio.

En cumplimiento a esta normativa el MINAM viene conduciendo los procesos de ordenamiento territorial nacional en coordinación con los sectores y la sociedad; desarrolla instrumentos técnicos y de procedimiento, tales como: Estrategia Nacional de Zonificación Ecológica Económica, Planes Operativos Bianuales de Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial, manuales de levantamiento de información sobre suelos e hidrología, protocolos para el análisis de imágenes y producción de información sobre deforestación y cambios de la cobertura de la tierra, guía para el modelamiento temático aplicado a la zonificación ecológica económica; lleva el registro de los procesos de ZEE y OT en el país, ha generado una plataforma de intercambio y acceso de información ambiental y territorial, denominado GEOSERVIDOR, al servicio de la ciudadanía. Todos estos instrumentos técnicos se desarrollan y tienen vigencia en virtud de la normativa metodológica de la zonificación ecológica económica, aprobada por DCD 010-2006-CONAM.

Para el desarrollo del proceso de ordenamiento territorial éste se apoya en la Zonificación Ecológica y Económica como base y en otros estudios especializados. La formulación de la ZEE se realiza previendo el tejido institucional, y técnicamente con la integración de las variables del medio biofísico, socioeconómico e institucional siendo sus unidades evaluadas con criterios de valoración productiva, conservación, recuperación, tratamiento especial, y aptitud urbana e industrial del territorio, acompañada de las potencialidades socioeconómicas, lo que facilita la determinación de zonas homogéneas y la asignación de las diferentes alternativas de usos del territorio, así como los usos compatibles.

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como instrumento del proceso participativo del OT asume la información de la ZEE y otros estudios complementarios generando el diagnóstico territorial, cuya aplicación de técnicas de planificación estratégica y prospectiva facilita la elaboración de los mecanismos para gestionar el OT (Normas, directivas; planes, programas, proyectos; incentivos, etc). El proceso de OT en todas sus etapas y fases considera básico la generación e intercambio de información, así como la participación de las organizaciones sociales y económicas representativas del ámbito donde se promueva el OT, liderados por sus respectivos gobiernos subnacionales bajo la dirección del ente rector como lo es el MINAM.

---

<sup>3</sup> Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM, Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial.

El marco legal existente establece que el MINAM es la entidad que conduce a nivel nacional el ordenamiento territorial y la zonificación ecológica económica, este último como instrumento técnico del OT articulado a otros instrumentos técnicos vigentes. Entre los principales marcos legales del ordenamiento territorial se tiene: Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (Decreto Legislativo N° 1013), que establece que el MINAM es responsable de establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso; el reglamento de Zonificación Ecológica Económica - ZEE, D.S N° 087-2004-PCM y sus modificatorias, sus instrumentos de gestión (metodología para la ZEE), así como los Lineamientos de Política para el ordenamiento territorial, aprobado mediante RM N° 026-2012-MINAM.

Asimismo, es importante indicar que preside el Comité Técnico Consultivo de Ordenamiento Territorial-CTCOT, que es la instancia multisectorial integrada por cuarenta instituciones sectoriales (ministerios, organismos públicos descentralizados), representantes de los Gobiernos Regionales y Locales, Asamblea Nacional de Rectores, Organizaciones de pueblos indígenas, representantes de la empresa privada y ONG, que tiene como encargo consolidar el ordenamiento territorial a nivel nacional. Actualmente se viene formulando la Ley de Ordenamiento Territorial que será de utilidad para las autoridades locales y regionales a cargo de la planificación del territorio.

#### **Beneficios de contar con el Plan de ordenamiento territorial**

- Identifica las actividades que se desarrollan y su distribución espacial.
- Clasifica los recursos naturales empleados en los procesos productivos.
- Reconoce los impactos y conflictos de uso de los recursos naturales locales.
- Determina las posibilidades de inversión y uso de nuevos recursos.
- Reconoce la necesidad de nuevas alternativas para el reordenamiento de las actividades.
- Desarrollo del sistema urbano-regional de acuerdo a la vocación y oferta territorial
- Disminución de los riesgos de la inversión pública y privada.
- Direccionamiento e incremento de la inversión privada de acuerdo a las potencialidades y limitaciones del territorio.
- Políticas que orienten los flujos migratorios de acuerdo a la capacidad de carga del territorio.
- Seguridad territorial y desarrollo de zonas de frontera.

#### **4.2.DE LA REDUCCION DE VULNERABILIDADES**

Las pérdidas que ocasionan los desastres van en aumento, acarreando graves consecuencias para la supervivencia, la dignidad y los medios de vida de los seres humanos, en particular los pobres, y para el desarrollo logrado a costa de mucho esfuerzo. El riesgo de desastres es un motivo de creciente preocupación mundial cuyo impacto y acción en una región pueden repercutir en los riesgos de otra, y viceversa.



La probabilidad de ocurrencia de fenómenos destructivos en el Perú es alta debido a diversos factores como la variabilidad climática, la geomorfología y la intensa actividad geodinámica. Los procesos evolutivos de la tierra determinan el comportamiento de los afloramientos rocosos e incrementan los procesos erosivos, la dinámica fluvial de los ríos y glaciares.

Ello, sumado a la vulnerabilidad exacerbada por la evolución de las condiciones demográficas, tecnológicas y socioeconómicas, la urbanización sin plan, el desarrollo en zonas de alto riesgo, el subdesarrollo, la degradación del medio ambiente, la variabilidad del clima, el cambio climático, las amenazas geológicas, la competencia por los recursos escasos y el impacto de epidemias, presagia un futuro de amenaza creciente de los desastres para la economía del país.

Según análisis del Compendio Estadístico documento elaborado por el Instituto Nacional de defensa Civil INDECI, se desprende, que las emergencias y daños acumulados a nivel nacional alcanzaron el número 37 772 entre los años 1995-2010 y que la cantidad de damnificados en este lapso alcanzo la cifra de 2 850 245, destacando los damnificados por incendio urbano, lluvias intensas, vientos fuertes, heladas, colapso de construcciones, deslizamientos, decir la falta de previsión en las instalaciones y los sistemas constructivos antiguos y/o deficientes son una de las causas relevantes para que se den las emergencias, asimismo consecuencias que se dependen de fenómenos meteorológicos, que producen lluvias intensas con la consiguiente secuela de huaycos, inundaciones y deslizamientos, y también vientos fuertes y heladas.

Respecto a los damnificados, que este periodo alcanzó la suma de 2 850 245, igualmente, fueron los eventos derivados de los fenómenos hidrometeorológicos los que produjeron el mayor número de damnificados, siendo las granizadas, deslizamientos, heladas, inundaciones, deslizamientos, aluviones los que ocasionaron el mayor número de damnificados, sin descuidar el número que incrementaron los sismos.

En cuanto a la destrucción de viviendas como es lógico fueron los sismos los más destructivos seguidos por las inundaciones y las lluvias intensas, seguidos en efecto destructivo por las granizadas, heladas, deslizamientos, destacando de manera particular en este segundo grupo los incendios urbanos. Acerca de los establecimientos de salud, se destacaron por su poder de afectación a estos establecimientos estratégicos para la atención de la población ante la manifestación física de las amenazas, las lluvias intensas, las inundaciones y por supuesto los sismos. Las áreas agrícolas, han sido las inundaciones, huaycos, heladas, granizadas, nevadas y la sequías, los eventos más destructivo y dañinos, sin dejar de considerar los incendios forestales

A la fecha, según el registro histórico, se revela que la ciudad de Lima ha sufrido el impacto de 43 grandes sismos, y los terremotos de 1586, 1655, 1687 y 1746 alcanzaron intensidades destructivas del orden de IX a X en la escala de Mercalli Modificada; características que ubica al Perú dentro de los quince países con las mayores poblaciones expuestas al peligro sísmico.

Asimismo, resulta importante, considerar que durante el periodo 1970-2009, el Perú se vio afectado por 105 desastres que causaron más de 74,000 muertes y afectaron a 4,2 millones de peruanos.

Los daños causados por estos eventos son considerables principalmente a consecuencia del evento “El Niño” de 1982-83 y 1997-98, que causó pérdidas de 6,800 millones de dólares, y la ocurrencia de sismos que entre 1970-2009 causaron pérdidas por aproximadamente \$ 29,000 millones; considerando además que en el 2007, el terremoto del 15 de agosto, dejó alrededor de 250 millones de dólares de pérdidas.

Sin embargo, las emergencias y los desastres con mayor ocurrencia en los últimos años han sido las inundaciones, incendios urbanos, lluvias intensas, vientos fuertes, sismos, y huaycos; habiéndose registrado en el último año, 4 811 emergencias<sup>4</sup>.

El Ministerio de Ambiente, considera importante mejorar la gestión integrada del territorio a partir de la incorporación del ordenamiento territorial en los procesos de desarrollo a nivel regional y local, motivo por el cual resulta importante sumar esfuerzos que fomenten la generación de información temática territorial e incrementar las capacidades que faciliten el desarrollo territorial concertado y sostenible.

En consecuencia en el marco de la Trigésima Segunda Política de Estado del Acuerdo Nacional, la creación de Sistema Nacional de Gestión Riesgo de Desastres<sup>5</sup>, y los mecanismo financieros que se vienen desarrollando en el Perú que fomentan la reducción de vulnerabilidades, se requiere disponer de una planificación, como eje orientador, que incorpore un enfoque basado en el conocimiento del territorio, su población, sus dinámicas, y escenarios de riesgos de desastre.

## **5. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES Y NORMATIVAS**

### **5.1.ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

El ordenamiento territorial es una política de Estado, un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, la regulación y promoción de la localización y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos (Lineamientos de Política para el Ordenamiento

---

<sup>4</sup> Reporte del Instituto Nacional de Defensa Civil, correspondiente a las emergencias ocurridas a nivel nacional según departamento y fenómeno durante el año 2011.

<sup>5</sup>Ley N° 29664 que crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres SINAGERD.

Territorial). Asimismo, hace posible el desarrollo de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida.

## **5.2.PROCESO PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

El proceso para el ordenamiento territorial tiene las siguientes etapas:

### **ETAPA I: PROCESO SUSTENTANTORIO**

**ACCIONES DE PLANIFICACION Y ORGANIZACIÓN:** Su objetivo principal es planificar y organizar las actividades e identificar estrategias a desarrollar durante el proceso de ordenamiento territorial, las cuales deben considerar el contexto y entorno geográfico, dinámica y complejidad el territorio, organización territorial, entre otros aspectos particulares de cada nivel de gobierno.

- Caracterizar de forma general de la dinámica territorial actual del nivel de gobierno correspondiente, considerando contexto y entorno geográfico, potencialidades y limitaciones para el desarrollo, principales problemas, organización y administración del territorio, entre otros.
- Conformación del comité técnico ZEE OT, debiendo para ello identificar los actores y agentes relevantes del territorio (autoridades regionales y/o locales, unidades orgánicas del gobierno regional y/o local, instituciones públicas, organizaciones privadas, organizaciones sociales, etc.) en el proceso para el ordenamiento territorial, para lo cual es conveniente realizar un mapeo de actores identificando su rol y funciones. Definiendo además de manera concertada reglamento de trabajo y un plan de acción incluyendo estrategias para su funcionamiento. La representatividad y participación activa de los miembros de este comité es importante ya que facilitaría la sostenibilidad del proceso.
- Desarrollo de acciones y sensibilización a partir de la implementación de estrategias de comunicación y difusión de tipo escrita y oral, en el nivel de gobierno correspondiente dirigido a la población, actores y agentes en general.
- Conformación del grupo técnico conformado por funcionarios y técnicos de las diversas instancias existentes según estructura organizativa cuyas actividades se vinculan al ordenamiento territorial.
- Coordinaciones y desarrollo de acciones de capacitación técnica y de gestión a funcionarios y técnicos del nivel de gobierno correspondiente por parte del MINAM, a fin de implementar marco normativo, procedimientos técnicos y metodologías propuestas por el MINAM.

**ELABORACION DE INSTRUMENTOS:** Su objetivo principal es diseñar los instrumentos técnicos que faciliten el desarrollo de los procesos de ordenamiento territorial. Los cuales se detallan a continuación, para mayor referencia véase Nº 135- RESOLUCIÓN MINISTERIAL Nº 135-2013-MINAM “Aprueban la Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial”

- **ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA – ZEE**, es un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales. Una vez aprobada, la ZEE se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales. La ZEE se encuentra regulada por la Ley Nº 26821 – “Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales”, el Decreto Supremo Nº 087- 2004-PCM – “Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica” y por el Decreto del Consejo Directivo Nº 010-2006-CONAM/CD - Directiva “Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica”.
- **ESTUDIOS ESPECIALIZADOS – EE**, son los instrumentos técnicos de carácter estratégico, que enfatizan el análisis de las dinámicas, relaciones y funcionalidad que se evidencian en el territorio bajo estudio y su articulación con otros territorios. Responden a la necesidad de conocer la relación de las sociedades con su medio natural, evolución, situación actual y proyección, permitiendo articular la gestión y ocupación del territorio en concordancia con sus características naturales, necesidades y desarrollo económico. Se priorizan a partir de la información generada en la ZEE, el contexto geográfico, el rol y las dinámicas territoriales, sociales, económicas, ambientales, de cada ámbito de intervención.

ESTUDIOS ESPECIALIZADOS	
1	DINÁMICA ECONÓMICA
2	ANÁLISIS DE CAMBIOS EN LA COBERTURA Y USO DE LA TIERRA
3	SERVICIOS ECOSISTÉMICOS
4	EVALUACIÓN DE RIESGO DE DESASTRE Y VULNERABILIDAD AL CAMBIO CLIMÁTICO
5	ANÁLISIS DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL
6	ANÁLISIS DE NORMATIVA Y POLÍTICAS CON INCIDENCIA TERRITORIAL
7	SISTEMA Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL
8	ECOSISTEMA Y HABITAT MARINO COSTERO

- **DIAGNÓSTICO INTEGRADO DEL TERRITORIO**, es un instrumento técnico que integra y analiza la información generada en la ZEE y los EE, permitiendo completar el conocimiento de las condiciones y características ambientales y

sociales, así como de la dinámica y tendencias de crecimiento económico de un determinado ámbito geográfico, y de sus implicancias en los ecosistemas. El DIT aporta información sobre las variables clave o aspectos más importantes que determinan la ocupación del territorio, sustentadas en las características biofísicas, sociales, económicas, culturales, funcionales, institucionales y políticas del territorio; estableciendo el conjunto de condiciones favorables y desfavorables en las que se encuentra; y que servirán de insumo para la elaboración del POT. A partir de los resultados del DIT se desarrollarán las fases del proceso de elaboración del POT.

- **PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**, es un instrumento de planificación y gestión del territorio, que promueve y regula los procesos de organización y gestión sostenible del mismo, articulados a los planes ambientales, de desarrollo económico, social, cultural y otras políticas de desarrollo vigentes en el país. El POT vincula al proceso de ordenamiento territorial con otros planes e instrumentos relacionados a la gestión del territorio y del desarrollo, los cuales son abordados por otros sectores y niveles de gobierno en el marco de sus competencias y funciones. El POT es un instrumento dinámico, participativo y se construye sobre la base del DIT. Se ejecuta a nivel regional y local provincial, en correspondencia con las funciones definidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades, y en el marco de las políticas nacionales de desarrollo. El POT de nivel regional, conforme a ley, deberá considerar las políticas sectoriales nacionales en su elaboración; y de la misma manera, los gobiernos locales provinciales deberán articular su respectivo POT al POT Regional. El ordenamiento territorial se concreta una vez que se implementan y ejecutan las acciones que correspondan a partir del POT. La elaboración del POT, comprende el análisis prospectivo, diseño de modelo de OT y propuesta de intervención, y aprobación

**ETAPA II: PROCESO DE IMPLEMENTACION:** Su objetivo principal es formular un instrumento de planificación y gestión del desarrollo sostenible para promover y regular los procesos de organización sostenible del territorio a nivel regional y local, articulado al Plan de Desarrollo Concertado. Dicho instrumento debe ser actualizado periódicamente. El Plan de Ordenamiento Territorial se formula en plazos, según las realidades particulares de cada zona y con un horizonte acorde con la legislación vigente. Es dinámico y se inspira en el planeamiento estratégico de la circunscripción local o regional – según sea el caso -, son fundamentalmente participativos y se construyen sobre la base de la ZEE, de los estudios especializados y de otros instrumentos de gestión territorial definidos para cada ámbito de la jurisdicción geográfica – política del territorio (Plan de Acondicionamiento Territorial, Plan de Desarrollo Urbano, Plan de Desarrollo Rural, Plan Urbano Distrital, etc.). Para realizar acciones de ordenamiento territorial, se deberá realizar las siguientes actividades:

- Mejorar de la organización y capacidad institucional
- Fortalecer capacidades a autoridades, funciones, técnicos de GR y GL.
- Articular instrumentos de gestión y cumplimiento de políticas nacionales.
- Incorporar el OT en instrumentos de gestión administrativa y operativa.
- Incorporar el Modelo de OT en planes de operativos y procesos de desarrollo.
- Implementar sistemas de información territorial
- Mejorar la organización social para administración del territorio.
- Fortalecer mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno

**ACCIONES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN.** Su objetivo es controlar o supervisar las inversiones y el cumplimiento de las regulaciones emitidas por los gobiernos regionales o locales. Así también los insumos productos en esta etapa, permitirá revisar periódicamente los resultados obtenidos.

### **5.3.GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES**

La Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres se establece sobre la base de los siguientes componentes:

- GESTIÓN PROSPECTIVA:** Es el conjunto de acciones que se planifican y realizan con el fin de evitar y prevenir la conformación del riesgo futuro que podría originarse con el desarrollo de nuevas inversiones y proyectos en el territorio.
- GESTIÓN CORRECTIVA:** Es el conjunto de acciones que se planifican y realizan con el objeto de corregir o mitigar el riesgo existente.
- GESTIÓN REACTIVA:** Es el conjunto de acciones y medidas destinadas a enfrentar los desastres ya sea por un peligro inminente o por la materialización del riesgo

**ESTIMACIÓN DEL RIESGO:** Acciones y procedimientos que se realizan para generar el conocimiento de los peligros o amenazas, analizar la vulnerabilidad y establecer los niveles de riesgo que permitan la toma de decisiones en la Gestión del Riesgo de Desastres.

**PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO:** Acciones que se orientan a evitar la generación de nuevos riesgos en la sociedad y a reducir las vulnerabilidades y riesgos existentes en el contexto de la gestión del desarrollo sostenible.

**PREPARACIÓN, RESPUESTA Y REHABILITACIÓN:** Acciones que se realizan con el fin de procurar una óptima respuesta de la sociedad en caso de desastres, garantizando una adecuada y oportuna atención de personas afectadas, así como la rehabilitación de los servicios básicos indispensables, permitiendo normalizar las actividades en la zona afectada por el desastre.

**RECONSTRUCCIÓN:** Acciones que se realizan para establecer condiciones sostenibles de desarrollo en las áreas afectadas, reduciendo el riesgo anterior al desastre y asegurando la recuperación física, económica y social de las comunidades afectadas.

**RIESGO:** Es la estimación probable de pérdidas y daños esperados (personas, bienes materiales, recursos económicos) ante la ocurrencia de un fenómeno de origen natural o tecnológico. Una vez identificado los peligros (P) a la que está expuesta el elemento y realizado el análisis de vulnerabilidad (V), se procede a una evaluación conjunta, para calcular el riesgo (R), es decir estimar la.  $R = P \times V$ .

**RIESGO DE DESASTRE:** Es la probabilidad de que la población y sus medios de vida sufran daño y pérdidas a consecuencia de su condición de vulnerabilidad y el impacto de un peligro.

**SUSCEPTIBILIDAD FÍSICA:** Referida a la mayor o menor predisposición que un espacio geográfico sea modificado por eventos naturales

**VULNERABILIDAD:** Es la susceptibilidad de la población, la estructura física o las actividades socioeconómicas, se sufrir daños por acción de un peligro o amenaza.

## **5.4.COMPETENCIAS Y FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES**

### **5.4.1. ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

#### **NIVEL REGIONAL: LOS GOBIERNOS REGIONALES**

El Art. 189º de la Constitución Política del Perú establece que el territorio de la República se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada. Se establece también, conforme al Art. 197º, que las regiones tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, correspondiéndoles, dentro de su jurisdicción, la coordinación y ejecución de los planes y programas socio – económicos regionales, así como la gestión de actividades y servicios inherentes al Estado, conforme a ley<sup>6</sup>. Los gobiernos regionales tienen la estructura orgánica básica<sup>7</sup> siguiente:

El Consejo Regional: es el órgano normativo y fiscalizador del gobierno regional. Está integrado por los Consejeros Regionales, elegidos por sufragio directo por un periodo de cuatro (4) años. El mandato es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución, pero revocable conforme a Ley.

---

<sup>6</sup> ANDALUZ, Carlos. Manual de Derecho Ambiental. Editorial Iustitia S.A.C. Lima, 2011. Pp. 969

<sup>7</sup> Art. 11º de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

La Presidencia Regional: es el órgano ejecutivo del gobierno regional. El Presidente es elegido por sufragio directo conjuntamente con un Vicepresidente por un periodo de cuatro (4) años. El mandato es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución, pero revocable conforme a Ley.

El Consejo de Coordinación Regional: es un órgano consultivo y de coordinación del gobierno regional con las municipalidades. Está integrado por los alcaldes provinciales y por los representantes de la sociedad civil, con las funciones y atribuciones que le señala la presente Ley.

**CUADRO Nº 2**  
**PRINCIPALES ATRIBUCIONES DE LOS ÓRGANOS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES<sup>8</sup>**

<b>Consejo Regional</b>	<b>Presidencia Regional</b>	<b>Consejo de Coordinación Regional</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Aprobar, modificar o derogar las normas, ordenanzas y acuerdos, referentes a las funciones de los gobiernos regionales.</li> <li>b) Aprobar:</li> <li>c) El Plan de Desarrollo Concertado Regional – PDC Regional.</li> <li>d) En el marco del PDC, el plan anual y el presupuesto regional participativo.</li> <li>e) Los estados financieros y presupuestarios.</li> <li>f) El reglamento interno.</li> <li>g) Declarar la vacancia y suspensión del presidente/a, vicepresidente/a y los/as consejeros/as.</li> <li>h) Fiscalizar la gestión y conducta pública de los/las funcionarios/as del gobierno regional.</li> <li>i) Proponer la creación, modificación o</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Dirigir la marcha del gobierno regional.</li> <li>b) Proponer y ejecutar el presupuesto participativo regional.</li> <li>c) Dictar decretos y resoluciones regionales.</li> <li>d) Aprobar las normas de las dependencias administrativas del gobierno regional.</li> <li>e) Administrar los bienes y rentas del gobierno regional.</li> <li>f) Suscribir convenios o contratos para la ejecución de obras y proyectos de inversión.</li> <li>g) Convocar y presidir las sesiones del consejo de coordinación regional.</li> <li>h) Presentar su informe anual al consejo regional</li> <li>i) Presentar la memoria y el informe de los estados presupuestarios y financieros del gobierno regional al consejo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Concertar y opinar en torno a los aspectos de planeamiento y gestión regional.</li> <li>b) Emitir opinión consultiva sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>- El plan anual y el presupuesto participativo anual.</li> <li>- El PDC Regional.</li> <li>- La visión general y los lineamientos estratégicos de los programas componentes del PDC Regional.</li> </ul> </li> <li>Otras que le encargue o solicite el Consejo Regional.</li> </ul>

<sup>8</sup> Fuente: Proyecto USAID / Pro-Descentralización<sup>8</sup>



Consejo Regional	Presidencia Regional	Consejo de Coordinación Regional
<p>supresión de tributos regionales o exoneraciones, conforme a la Constitución y la LOGR.</p> <p>j) Proponer ante el Congreso de la República las iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.</p>	<p>regional.</p>	

#### 5.4.2. COMPETENCIAS EXCLUSIVAS<sup>9</sup>

Son Competencias Exclusivas, de acuerdo al artículo 35º de la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización N° 27783, las siguientes:

- a) Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
- b) Formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región.
- c) Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto.
- d) Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades.
- e) Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias.
- f) Promover la formación de empresas y unidades económicas regionales para concertar sistemas productivos y de servicios.
- g) Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales para la agricultura, la agroindustria, la artesanía, la actividad forestal y otros sectores productivos, de acuerdo a sus potencialidades.
- h) Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo.
- i) Concretar acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental.
- j) Administrar y adjudicar los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal.
- k) Organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción, conforme a la ley de la materia.

<sup>9</sup> Art. 10.1 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

- l) Promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional, articuladas con las tareas de educación, empleo y a la actualización e innovación tecnológica.
- m) Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad, y proponer las iniciativas legislativas correspondientes.
- n) Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad.
- o) Otras que se le señale por ley expresa.

#### **5.4.2.1. COMPETENCIAS COMPARTIDAS<sup>10</sup>**

Son Competencias Compartidas, de acuerdo al artículo 36º de la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización N° 27783, las siguientes:

- a) Educación. Gestión de los servicios educativos, de nivel inicial, primario, secundario y superior no universitario, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo.
- b) Salud pública.
- c) Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente.
- d) Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.
- e) Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales.
- f) Difusión de la cultura y potenciación de todas las instituciones artísticas y culturales regionales.
- g) Competitividad regional y la promoción de empleo productivo en todos los niveles, concertando los recursos públicos y privados.
- h) Participación ciudadana, alentando la concertación entre los intereses públicos y privados en todos los niveles.
- i) Seguridad ciudadana.
- j) Otras que se les delegue o asigne conforme a ley.

En este punto, es preciso resaltar que La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), aprobada mediante Ley N° 29158, de fecha 20 de diciembre de 2007, en su Artículo 23.3º, establece que para el ejercicio de las competencias compartidas, en las funciones que son materia de descentralización, corresponde a los Ministerios, dictar normas y lineamientos técnicos para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones. En tal sentido, el Ministerio del Ambiente de ente rector del ordenamiento territorial a nivel nacional, es el encargado de establecer los lineamientos y/o estándares de obligatorio cumplimiento por parte de los gobiernos regionales y locales.

---

<sup>10</sup> Art. 10.2 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

## 5.5. INSTRUMENTOS NORMATIVOS

Las normas y disposiciones del Gobierno Regional se adecuan al ordenamiento jurídico nacional, no pudiendo invalidar ni dejar sin efecto las normas de otro Gobierno Regional o de cualquier otro nivel de gobierno. En este sentido, las normas y disposiciones de los gobiernos regionales se rigen por los principios de exclusividad, territorialidad, legalidad y simplificación administrativa<sup>11</sup>. Conforme a la LOGR, los Gobiernos Regionales, a través de sus órganos de gobierno, dictan las normas y disposiciones siguientes:

- a) El Consejo Regional: Ordenanzas Regionales y Acuerdos del Consejo Regional.
- b) La Presidencia Regional: Decretos Regionales y Resoluciones Regionales.

**CUADRO Nº 3**  
**INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES**

	DISPOSICIÓN NORMATIVA	CONCEPTO
<b>CONSEJO REGIONAL</b>	<b>Ordenanzas Regionales</b>	<i>Las Ordenanzas Regionales norman asuntos de carácter general, la organización y la administración del Gobierno Regional y reglamentan materias de su competencia. Una vez aprobadas por el Consejo Regional son remitidas a la Presidencia Regional para su promulgación en un plazo de 10 días naturales<sup>12</sup>.</i>
	<b>Acuerdos del Consejo Regional</b>	<i>Los Acuerdos del Consejo Regional expresan la decisión de este órgano sobre asuntos internos del Consejo Regional, de interés público, ciudadano o institucional o declara su voluntad de practicar un determinado acto o sujetarse a una conducta o norma institucional. Los Acuerdos Regionales serán aprobados por mayoría simple de sus miembros. El Reglamento del Consejo Regional podrá acordar otras mayorías para aprobar normas<sup>13</sup>.</i>
<b>PRESIDENCIA REGIONAL</b>	<b>Decretos Regionales</b>	<i>Los Decretos Regionales establecen normas reglamentarias para la ejecución de las Ordenanzas Regionales, sancionan los procedimientos necesarios para la Administración Regional y resuelven o regulan asuntos de orden general y de interés ciudadano. Los Decretos Regionales son aprobados y suscritos por la Presidencia Regional, con acuerdo del directorio de Gerencias Regionales<sup>14</sup>.</i>

<sup>11</sup> Art. 36º de la Ley Nº 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

<sup>12</sup> Art. 38º de la Ley Nº 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

<sup>13</sup> Art. 39º de la Ley Nº 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

<sup>14</sup> Art. 40º de la Ley Nº 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

	DISPOSICIÓN NORMATIVA	CONCEPTO
	<b>Resoluciones Regionales</b>	<i>Las Resoluciones Regionales norman asuntos de carácter administrativo. Se expiden en segunda y última instancia administrativa<sup>15</sup>. Los Niveles de Resoluciones son: a) Ejecutiva Regional, emitida por el Presidente Regional. b) Gerencial General Regional, emitida por el Gerente General Regional. c) Gerencial Regional, emitida por los Gerentes Regionales.</i>

Fuente: Elaboración propia

## 5.6. TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS SECTORIALES

La Constitución Política señala<sup>16</sup> que el proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales. Asimismo, el criterio de selectividad y proporcionalidad, regulado en la Ley N° 27783<sup>17</sup>, Ley de Bases de la Descentralización, establece que el proceso de transferencia de competencias tomará en cuenta la capacidad de gestión efectiva de los niveles subnacionales, la cual se determinará por un conjunto de procedimientos con criterios técnicos y objetivos<sup>18</sup>. La transferencia de competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales es uno de los componentes más importantes del proceso de descentralización. Esta etapa consiste en el traslado de competencias, funciones y responsabilidades desde el Gobierno Nacional, a través de sus sectores, hacia los Gobiernos Regionales y Locales<sup>19</sup>. En esta línea, la Ley de Bases de la Descentralización, establece que la descentralización se sustenta y rige por los siguientes principios generales<sup>20</sup>:

- a) Es permanente: Constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, cuyo efecto vinculante alcanza a todos los Poderes del Estado, Organismos Constitucionales Autónomos y al gobierno en su conjunto.
- b) Es dinámica: Es un proceso constante y continuo, se ejecuta en forma gradual por etapas, previendo la adecuada asignación de competencias y la transferencia de recursos del nivel central hacia los gobiernos regionales y los gobiernos locales; promueve la integración regional y la constitución de macro regiones. Exige una constante sistematización, seguimiento y evaluación de los fines y objetivos, así como de los medios e instrumentos para su consolidación.

<sup>15</sup> Art. 41º de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

<sup>16</sup> Art. 188º

<sup>17</sup> Publicada el 20 de julio de 2002.

<sup>18</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales. Serie Informes Defensoriales – Informe N° 141. Lima, 2009. Pp. 53

<sup>19</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Pp. 49

<sup>20</sup> Art. 4º de la Ley N° 27783.

- c) Es irreversible: El proceso debe garantizar, en el largo plazo, un país; espacialmente mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido, económica y socialmente más justo y equitativo, ambientalmente sostenible, así como políticamente institucionalizado.
- d) Es democrática: Es una forma de organización democrática del Estado que se desarrolla en los planos político, social, económico, cultural, administrativo y financiero. Promueve la igualdad de oportunidades para el acceso a mayores niveles de desarrollo humano en cada ámbito, y la relación Estado y Sociedad, basada en la participación y concertación en la gestión de gobierno.
- e) Es integral: Abarca e interrelaciona a todo el conjunto del Estado en el espacio nacional, así como las actividades privadas en sus diversas modalidades, mediante el establecimiento de reglas jurídicas claras que garanticen el desarrollo integral del país.
- f) Es subsidiaria: Las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad.
- g) Es gradual: El proceso de descentralización se realiza por etapas en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada y clara asignación de competencias y transferencias de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, evitando la duplicidad.

#### **5.6.1. TRANSFERENCIA DE FUNCIONES EN MATERIA AMBIENTAL Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

La transferencia de las funciones del Gobierno Central hacia las Regiones, referida en materia ambiental y de ordenamiento territorial<sup>21</sup>, se encuentra bajo la competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación con el Ministerio del Ambiente<sup>22</sup>. En tal sentido, el proceso de transferencia competencias se inicia con los Planes Anuales 2006 y 2007, en los cuales se considera la transferencia de funciones en materia específica ambiental y de ordenamiento territorial comprendidas en el Art. 53º de la Ley Orgánica de Gobierno Regional: Artículo 53º.- Funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial

- a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los Gobiernos Locales.

<sup>21</sup> Art. 53º de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

<sup>22</sup> Art. 13º del Decreto Supremo N° 047-2009-PCM, Decreto Supremo que aprueba el "Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Locales y Regionales del año 2009" y otras disposiciones para el desarrollo de descentralización, publicado el 24 de julio de 2009.

- b) Implementar el sistema regional de gestión ambiental, en coordinación con las comisiones ambientales regionales<sup>23</sup>.
- c) Formular, coordinar, conducir y supervisar la aplicación de las estrategias regionales respecto a la diversidad biológica y sobre cambio climático, dentro del marco de las estrategias regionales respectivas.
- d) Proponer la creación de las áreas de conservación regional y local en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
- e) Promover la educación e investigación ambiental en la región e incentivar la participación ciudadana en todos los niveles.
- f) Planificar y desarrollar acciones de ordenamiento y delimitación en el ámbito del territorio regional y organizar evaluar y tramitar los expedientes técnicos de demarcación territorial, en armonía con las políticas y normas de la materia.
- g) Participar en el diseño de los proyectos de conformación de macrorregiones.
- h) Controlar y supervisar el cumplimiento de las normas, contratos, proyectos y estudios en materia ambiental y sobre uso racional de los recursos naturales, en su respectiva jurisdicción. Imponer sanciones ante la infracción de normas ambientales regionales.
- i) Formular planes, desarrollar e implementar programas para la venta de servicios ambientales en regiones con bosques naturales o áreas protegidas.
- j) Preservar y administrar, en coordinación con los Gobiernos Locales, las reservas y áreas naturales protegidas regionales que están comprendidas íntegramente dentro de su jurisdicción, así como los territorios insulares, conforme a Ley.

La Comisión de Transferencia Sectorial de la Presidencia del Consejo de Ministros designada mediante Resolución Ministerial N° 478-2002-PCM<sup>24</sup>, presidida por el Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros, señaló que conforme a lo indicado mediante Directiva N° 006-2007-PCM-SD, 21 Gobiernos Regionales cumplieron con suscribir las Actas Sustentatorias y las Actas de Entrega y Recepción, correspondientes al proceso de efectivización de la transferencia de funciones sectoriales en Materia Ambiental y de Ordenamiento Territorial, señaladas en los literales a), b), c), d), e), f), g), h) i) y j) del artículo 53° de la Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Así, en materia de ordenamiento territorial se encuentra regulado en el literal a) del Art. 53° de la Ley N° 27867, el cual señala que son funciones de los Gobiernos Regionales, el 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.

Cabe precisar que los Gobiernos Regionales que cumplieron con acreditar el proceso de transferencia fueron: Amazonas, Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco,

---

<sup>23</sup> Conforme al Art. 40° del Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2005-PCM, la Comisión Ambiental Regional es la instancia de gestión ambiental de carácter multisectorial, encargada de la coordinación y concertación de la política ambiental regional, promoviendo el diálogo y el acuerdo entre los sectores público y privado. Brinda apoyo al Gobierno Regional respectivo, de conformidad con lo señalado en el inciso b) del artículo 53° de la Ley N° 27867.

<sup>24</sup> Publicada el 21 de diciembre de 2002.

Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali. En tal sentido, mediante Decreto Supremo N° 300-2009-EF<sup>25</sup>, el Ministerio de Economía y Finanzas realizó una Transferencia de Partidas a los 21 Gobiernos Regionales que concluyeron el Proceso de Transferencia de Funciones Sectoriales en Materia Ambiental y de Ordenamiento Territorial.

#### **5.6.1.1. Nivel LOCAL: Los Gobiernos LOCALES**

La Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, señala que los gobiernos locales son entidades, básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización. Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines<sup>26</sup>. Asimismo, el referido marco normativo establece que los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Cabe destacar que la autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.

En cuanto a las competencias y funciones específicas de los gobiernos locales, la Ley de Bases de la Descentralización establece la condición de exclusiva o compartida de una competencia. Las funciones específicas municipales que se derivan de las competencias se ejercen con carácter exclusivo o compartido entre las municipalidades provinciales y distritales, con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Municipalidades<sup>27</sup>, determinando que en cuanto al ordenamiento y acondicionamiento territorial en el ámbito local, es competencia exclusiva de las municipalidades provinciales, según se desprende de lo mencionado en su Art. 73°:

**“Artículo 73.-**Dentro del marco de las competencias y funciones específicas establecidas en la presente ley, el rol de las municipalidades provinciales comprende:

- a) Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial.  
Las municipalidades provinciales son responsables de promover e impulsar el proceso de planeamiento para el desarrollo integral correspondiente al ámbito de su provincia, recogiendo las prioridades propuestas en los procesos de planeación de desarrollo local de carácter distrital.
- b) Promover, permanentemente la coordinación estratégica de los planes integrales de desarrollo distrital. Los planes referidos a la organización del espacio físico y uso del suelo que emitan las municipalidades distritales deberán sujetarse a los planes y las normas municipales provinciales generales sobre la materia.

<sup>25</sup> Publicado el 17 de diciembre de 2009.

<sup>26</sup> Ver Artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27972.

<sup>27</sup> Art. 3° de la Ley N° 27972.

- c) Promover, apoyar y ejecutar proyectos de inversión y servicios públicos municipales que presenten, objetivamente, externalidades o economías de escala de ámbito provincial; para cuyo efecto, suscriben los convenios pertinentes con las respectivas municipalidades distritales.
- d) Emitir las normas técnicas generales, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo así como sobre protección y conservación del ambiente.

Conforme con dicho marco normativo, y en relación con la organización del espacio físico y el uso del suelo, las municipalidades provinciales tienen como funciones exclusivas la aprobación de diversos planes: los de acondicionamiento territorial, los de desarrollo urbano y rural, y los de asentamientos humanos, así como el esquema de zonificación de áreas urbanas. Asimismo, se deben pronunciar sobre las acciones de demarcación territorial en la provincia, ejecutar planes de renovación urbana y establecer la regulación provincial sobre catastro, titulación, saneamiento físico-legal de asentamientos humanos y estudios de impacto ambiental<sup>28</sup>.

Por su parte, las funciones exclusivas de las municipalidades distritales en este ámbito se circunscriben a los planes urbanos o rurales distritales así como a los de obras de servicios públicos o privados, a elaborar el catastro distrital, a reconocer los asentamientos humanos y a fiscalizar las habilitaciones urbanas. Los planes de organización del espacio físico y uso del suelo distritales están sujetos a los planes y normas provinciales. Las funciones compartidas de ambos tipos de municipalidades están vinculadas a la ejecución directa, por concesión o por contratación, de la infraestructura urbana o rural; las provinciales se encargan de aquella de carácter multidistrital<sup>29</sup>.

#### **5.6.2. GESTION DE RIESGO DE DESASTRE**

- Los gobiernos regionales y gobiernos locales, como integrantes del SINAGERD, formulan, aprueban normas y planes, evalúan, dirigen, organizan, supervisan, fiscalizan y ejecutan los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, en el ámbito de su competencia, en el marco de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y los lineamientos del ente rector, en concordancia con lo establecido por la presente Ley y su reglamento.
- Los presidentes de los gobiernos regionales y los alcaldes son las máximas autoridades responsables de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres dentro de sus respectivos ámbitos de competencia. Los gobiernos regionales y gobiernos locales son los principales ejecutores de las acciones de gestión del riesgo de desastres.
- Los gobiernos regionales y gobiernos locales constituyen grupos de trabajo para la Gestión del Riesgo de Desastres, integrados por funcionarios de los niveles directivos superiores y presididos por la máxima autoridad ejecutiva de la entidad. Esta función es indelegable.
- Los gobiernos regionales y gobiernos locales aseguran la adecuada armonización de los procesos de ordenamiento del territorio y su articulación con la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y sus procesos.

---

<sup>28</sup> AZPUR, Javier. Pp. 16.

<sup>29</sup> Íbidem



- Los gobiernos regionales y gobiernos locales son los responsables directos de incorporar los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres en la gestión del desarrollo, en el ámbito de su competencia político administrativa, con el apoyo de las demás entidades públicas y con la participación del sector privado. Los gobiernos regionales y gobiernos locales ponen especial atención en el riesgo existente y, por tanto, en la gestión correctiva.
- Los gobiernos regionales y gobiernos locales que generan información técnica y científica sobre peligros, vulnerabilidad y riesgo están obligados a integrar sus datos en el Sistema Nacional de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres, según la normativa del ente rector. La información generada es de acceso gratuito para las entidades públicas.

## **6. CONSIDERACIONES NORMATIVAS QUE FACILITAN LA INCORPORACION DE LA GESTION DE RIESGO DE DESASTRE**

### **6.1.POLITICA NACIONAL**

El año 2010 el Perú a través del Acuerdo Nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática, Definió una visión compartida del futuro del Perú en función de un proyecto de desarrollo en democracia, a través de 32 Políticas de Estado agrupadas bajo cuatro objetivos: Democracia y Estado de Derecho; Equidad y Justicia Social; Competitividad del País; y Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado. La Política N° 32 está referida a la Gestión del Riesgo de Desastres, dicha Política indica: "Nos comprometemos a promover una política de gestión del riesgo de desastres, con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas; así como el patrimonio público y privado, promoviendo y velando por la ubicación de la población y sus equipamientos en las zonas de mayor seguridad, reduciendo las vulnerabilidades con equidad e inclusión, bajo un enfoque de procesos que comprenda: la estimación y reducción del riesgo, la respuesta ante emergencias y desastres y la reconstrucción".

En el marco de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, se establecen cuatro objetivos prioritarios, los cuales contribuirán a evitar la generación de nuevos riesgos:

- Institucionalizar y desarrollar los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres a través del Sistema Nacional- de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Fortalecer el desarrollo de capacidades en todas las instancias del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, para la toma de decisiones en los tres niveles de gobierno.
- Incorporar e implementar la Gestión del Riesgo de Desastres a través de la Planificación del desarrollo y la priorización de los recursos físicos y financieros.

- Fortalecer la cultura de prevención y la capacidad de resiliencia para el desarrollo sostenible.

## 6.2.SISTEMA NACIONAL DE GESTION DE RIESGOS

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) como sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, y preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres.

La Gestión del Riesgo de Desastres es un proceso social cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, de seguridad, defensa nacional y territorial de manera sostenible.

La Gestión del Riesgo de Desastres está basada en la investigación científica y de registro de informaciones, y orienta las políticas, estrategias y acciones en todos los niveles de gobierno y de la sociedad con la finalidad de proteger la vida de la población y el patrimonio de las personas y del Estado.

### Principios de la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD)

Los principios generales que rigen la Gestión del Riesgo de Desastres son los siguientes:

- I. Principio protector:** La persona humana es el fin supremo de la Gestión del Riesgo de Desastres, por lo cual debe protegerse su vida e integridad física, su estructura productiva, sus bienes y su medio ambiente frente a posibles desastres o eventos peligrosos que puedan ocurrir.
- II. Principio de bien común:** La seguridad y el interés general son condiciones para el mantenimiento del bien común. Las necesidades de la población afectada y damnificada prevalecen sobre los intereses particulares y orientan el empleo selectivo de los medios disponibles.
- III. Principio de subsidiariedad:** Busca que las decisiones se tomen lo más cerca posible de la ciudadanía. El nivel nacional, salvo en sus ámbitos de competencia exclusiva, solo interviene cuando la atención del desastre supera las capacidades del nivel regional o local.
- IV. Principio de equidad:** Se garantiza a todas las personas, sin discriminación alguna, la equidad en la generación de oportunidades y en el acceso a los servicios relacionados con la Gestión del Riesgo de Desastres.

- V. Principio de eficiencia:** Las políticas de gasto público vinculadas a la Gestión del Riesgo de Desastres deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica financiera y el cumplimiento de los objetivos de estabilidad macrofiscal, siendo ejecutadas mediante una gestión orientada a resultados con eficiencia, eficacia y calidad.
- VI. Principio de acción permanente:** Los peligros naturales o los inducidos por el hombre exigen una respuesta constante y organizada que nos obliga a mantener un permanente estado de alerta, explotando los conocimientos científicos y tecnológicos para reducir el riesgo de desastres.
- VII. Principio sistémico:** Se basa en una visión sistémica de carácter multisectorial e integrada, sobre la base del ámbito de competencias, responsabilidades y recursos de las entidades públicas, garantizando la transparencia, efectividad, cobertura, consistencia, coherencia y continuidad en sus actividades con relación a las demás instancias sectoriales y territoriales.
- VIII. Principio de auditoría de resultados:** Persigue la eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos y metas establecidas. La autoridad administrativa vela por el cumplimiento de los principios, lineamientos y normativa vinculada a la Gestión del Riesgo de Desastres, establece un marco de responsabilidad y corresponsabilidad en la generación de vulnerabilidades, la reducción del riesgo, la preparación, la atención ante situaciones de desastre, la rehabilitación y la reconstrucción.
- IX. Principio de participación:** Durante las actividades, las entidades competentes velan y promueven los canales y procedimientos de participación del sector productivo privado y de la sociedad civil, intervención que se realiza de forma organizada y democrática. Se sustenta en la capacidad inmediata de concentrar recursos humanos y materiales que sean indispensables para resolver las demandas en una zona afectada.
- X. Principio de autoayuda:** Se fundamenta en que la mejor ayuda, la más oportuna y adecuada es la que surge de la persona misma y la comunidad, especialmente en la prevención y en la adecuada autopercepción de exposición al riesgo, preparándose para minimizar los efectos de un desastre.
- XI. Principio de gradualidad:** Se basa en un proceso secuencial en tiempos y alcances de implementación eficaz y eficiente de los procesos que garanticen la Gestión del Riesgo de Desastres de acuerdo a las realidades políticas, históricas y socioeconómicas.

### **6.3. “LINEAMIENTOS QUE DEFINEN EL MARCO DE RESPONSABILIDADES EN GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, DE LAS ENTIDADES DEL ESTADO EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO” Y SU ANEXO RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 046-2013-PCM. VEA ANEXO I**

**FINALIDAD:** Establecer los alcances de las responsabilidades que corresponden a las entidades públicas conformantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD, en los tres niveles de gobierno, que permita la coordinación y articulación necesaria para hacer frente al riesgo de desastres.

**OBJETIVO:** Lograr un desarrollo uniforme y articulado de los procedimientos técnicos, administrativos y legales, así como de la toma de decisiones, de las entidades del Estado en los tres niveles de gobierno, que viabilice una adecuada y oportuna gestión para hacer frente al riesgo de desastres.

**ALCANCE:** La aplicación de los lineamientos de la presente Directiva, comprende a la Presidencia del Consejo de Ministros en su calidad de ente rector y a todas las entidades públicas, incluidos los Gobiernos Regionales y Locales, integrantes del SINAGERD, en los tres niveles de gobierno.

### **6.4. LINEAMIENTOS TECNICOS PARA LA REDUCCION DEL RIESGO DE DESASTRES RESOLUCION MINISTERIAL N° 222-2013-PCM**

**FINALIDAD:** Dotar de pautas a las entidades conformantes del SINAGERD de los tres niveles de gobierno, las cuales les permitan incorporar en los instrumentos de planificación presupuestal los programas y proyectos en inversión pública cuya finalidad sea el reducir los riesgos existentes. Compartir directivas a las entidades públicas en todos los niveles de gobierno para la formulación, aprobación y ejecución de los planes de prevención y reducción del riesgo de desastre, instrumento técnico operativo del proceso de reducción del riesgo de desastres, instrumento técnico operativo del proceso de reducción del riesgo de desastre.

**ALCANCE:** Es de cumplimiento obligatorio para todos los conformantes del sistema nacional de gestión de riesgo de desastre. Las gerencias de planeamiento, presupuesto y acondicionamiento territorial, las gerencias de desarrollo urbano o de desarrollo económica y las oficinas generales de planificación y presupuesto o la que haga sus veces en planeamiento, planificación o presupuesto de los gobiernos regionales, gobiernos locales y de las entidades públicas respectivamente, serán las responsables de la elaboración del plan de prevención y reducción del riesgo de desastres.

### **6.5. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO DE PREVENCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES**

Las diferentes entidades responsables de la prevención del riesgo de desastres, deberán garantizar la generación, difusión y aplicación de los mecanismos e instrumentos necesarios para la incorporación del proceso de prevención del riesgo de desastres en el planeamiento del desarrollo sostenible, para evitar la generación de nuevos riesgos en el territorio.

Estos mecanismos deben facilitar la toma de decisiones de las autoridades y funcionarios y el involucramiento de la población, favoreciendo su desarrollo integral, eficiente, sinérgico y

sostenido; por lo que deberán de incorporar actividades y acciones concernientes a la prevención del riesgo de desastres en los instrumentos de gestión administrativa, tales como: Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA, Reglamento de Organización y Funciones - ROF y Manual de Organización y Funciones (MOF).

#### **6.6. TRANSVERSALIDAD DEL PROCESO DE PREVENCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES**

El proceso de prevención del riesgo de desastres, debe abordarse por todas las entidades de los diferentes niveles de gobierno de la administración pública y privada de manera integrada, de acuerdo al principio de la Transversalidad de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. La Transversalidad del proceso de Prevención del Riesgo de Desastres en la Planificación del Desarrollo y la Planificación Territorial, se llevará a cabo mediante el fortalecimiento, generación y aplicación de instrumentos técnicos e instrumentos normativos que permitan la articulación dentro de las instituciones del Estado y del Estado con la Sociedad Civil, a través de la coordinación haciendo uso para ello de la cooperación y de la colaboración, acompañado del respectivo seguimiento y evaluación de metas e indicadores de cumplimiento del proceso en los tres niveles de gobierno.

#### **6.7. DEL PRODUCTO DEL PROCESO DE PREVENCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES**

Identificación y priorización de actividades orientadas a evitar la generación de nuevos riesgos en la sociedad, las cuales serán incorporadas en los instrumentos de ordenamiento y planificación del desarrollo, así como en las normas de regulación urbanística y de edificación a nivel sectorial y territorial urbano o rural. Las actividades tendrán un carácter planificador y regulador con un plazo de ejecución de mediano y largo plazo, por cada una de las instituciones u organizaciones responsables del mismo. Las entidades de los tres niveles de gobierno podrán contar con su respectivo Plan de Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres, el cual les permitirá incorporar las actividades orientadas a evitar la generación de nuevos riesgos en los instrumentos de planificación, en la normatividad urbanística y de edificación del territorio.

#### **6.8. INSTRUMENTO TÉCNICO PARA LA INCORPORACIÓN DEL PROCESO DE PREVENCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO**

El Plan de Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres, es un instrumento técnico operativo diseñado para incorporar de manera intrínseca y efectiva la prevención del riesgo de desastres en los instrumentos de planificación del desarrollo, es un documento donde se define en espacio y tiempo los medios utilizables para lograrlo, en donde se contemplan en forma ordenada y coherente las metas, programas, proyectos, así como las actividades que se utilizarán para evitar la generación de nuevos riesgos. El Plan de Prevención y Reducción de Riesgo de Desastres, debe contener actividades específicas orientadas a la Prevención de Riesgos de Desastres, el cual será de uso obligatorio por las instituciones miembros del

SINAGERD. El Plan de Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres, es un instrumento dinámico sujeto a modificaciones en sus componentes, las cuales están en función de la periódica evaluación de los riesgos, la implementación de medidas y actividades de prevención de riesgos en el territorio y los resultados de las mismas. En función de lo expuesto se recomienda tratar de manera integral las actividades y acciones de prevención y reducción del riesgo de desastres, por lo que el instrumento técnico de tipo operativo deberá contemplar dichos componentes, motivo por el cual deberá elaborarse un instrumento integrador al cual se denomina: *"Plan de Prevención y Reducción de Riesgo de Desastres"*.

#### **6.9. DE LOS TIPOS DE PLANES DE PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES**

El Plan de Prevención y Reducción de Riesgo de Desastres, será de uso obligatorio y puede ser clasificado de acuerdo a los siguientes criterios:

- Por Tipo de Peligro,
- Por Dimensión Territorial,
- Por Cuencas Hidrográficas,
- Por Área de Usos Especiales

##### **De los Planes por Tipo de Peligros:**

- Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres ante Inundaciones
- Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres ante Sequías.
- Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres ante El Fenómeno El Niño o La Niña.
- Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres por Movimiento de Masas.
- Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres ante Sismos.
- Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres ante Tsunamis.
- Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres ante Vulcanismo.

##### **De los Planes por Dimensión Territorial:**

- Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres de las Entidades Públicas.
- Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres Regional.
- Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres Provincial.
- Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres Distrital.

##### **De los Planes por Cuencas Hidrográficas:**

- Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres a nivel Cuenca.

##### **De los Planes de Usos Especiales:**

- Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres de Lima Metropolitana.

- Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres de la Costa Verde.
- Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres de las Zonas Marino Costeras.

## **7. MECANISMOS PARA LA REDUCCION DE VULNERABILIDAD**

### **7.1. PROGRAMA PRESUPUESTAL POR RESULTADOS REDUCCIÓN DE VULNERABILIDADES Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS Y DESASTRES**

El Programa está orientado a conseguir resultados vinculados a la reducción de la vulnerabilidad de la población y sus medios de vida ante la ocurrencia de amenazas naturales tales como: El Fenómeno El Niño, lluvias intensas, heladas y sismos. Comprende un conjunto de intervenciones que articulada a diversas organizaciones como el Ministerio de Agricultura, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de Transporte, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, INDECI, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales.

La Misión de este programa es desarrollar, fortalecer y consolidar los procesos medulares de la Gestión del Riesgo mediante la planificación y ejecución de medidas y acciones de intervención dirigidas a reducir las condiciones de riesgo y vulnerabilidad a través de la prevención, fundamentada en los valores y principios.

El objetivo general es reducir el riesgo de desastres de la población y sus medios de vida, siendo llevado a cabo mediante la reducción de la vulnerabilidad ante amenazas naturales. El resultado final es tener una población y sus medios de vida menos vulnerables ante ocurrencia de amenazas naturales: el Fenómeno El Niño, lluvias intensas, heladas y sismos.

Entre las acciones del programa presupuestal se tiene:

- Reducción de la exposición de la población y sus medios de vida ante amenazas naturales.
  - Desarrollo de estudios territoriales sobre amenazas naturales
  - Incorporación de la gestión de riesgos de desastre en los instrumentos de planificación.
- Reducción de la fragilidad de los bienes y servicios de la población ante amenazas naturales.
  - Control de la ocupación y uso del territorio ante riesgo de desastres.
  - Protección física de la población y sus medio de vida ante desastres.
  - Servicios básicos resistentes ante amenazas naturales y demás.
- Incremento de la capacidad de reacción y respuesta del gobierno y la sociedad ante amenazas naturales.

- Fortalecimiento de capacidades de la población para la reacción y respuesta ante amenazas.
- Incremento y articulación de la capacidad de monitoreo, alerta y reacción del gobierno ante amenazas naturales y demás.
- Incremento de la capacidad operativa para la atención de emergencias por parte del gobierno.

## **7.2.PLAN DE INCENTIVOS (PI)**

Es un instrumento de Presupuesto por Resultados (PpR), cuyo objetivo principal es impulsar reformas que permitan lograr el crecimiento y el desarrollo sostenible de la economía local y la mejora de su gestión, en el marco del proceso de descentralización y mejora de la competitividad.

El Plan de Incentivos implica una transferencia condicionada de recursos financieros, adicionales al presupuesto institucional de las municipalidades, por el cumplimiento oportuno de metas que deben alcanzar en un período de tiempo determinado.

Estas metas están orientadas al logro de los siguientes objetivos:

- Incrementar los niveles de recaudación de los tributos municipales, fortaleciendo la estabilidad y eficiencia en la percepción de los mismos.
- Mejorar la ejecución de proyectos de inversión pública, considerando los lineamientos de política de mejora en la calidad del gasto.
- Reducir la desnutrición crónica infantil en el país.
- Simplificar trámites generando condiciones favorables para el clima de negocios.
- Mejorar la provisión de servicios públicos.
- Prevenir riesgos de desastres.
- El PI está diseñado para que puedan participar las 1,838 municipalidades a nivel nacional, las cuales no tienen necesidad de presentar requisitos como por ejemplo, formularios o solicitudes, entre otros.

El MEF establece las metas del PI, así como los procedimientos para su cumplimiento (al 31 de julio y al 31 de diciembre de 2013) de acuerdo al Decreto Supremo N° 002-2013-EF y las metas varían en función de las carencias, necesidades y potencialidades de cada grupo de municipalidades.



## **8. PROCESOS QUE FACILITAN LA INCORPORACION DE LA GESTION DE RIESGO DE DESASTRE**

### **8.1.PROCESO PARA INCORPORAR LAS AMENAZAS, VULNERABILIDADES Y RIESGOS EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL<sup>30</sup>**

#### **PRIMER PASO: EL DIAGNÓSTICO**

El diagnóstico puede subdividirse en dos grandes bloques. El primero relativo al diagnóstico de la capacidad municipal para la gestión del riesgo de desastre, es decir, organización institucional, marco normativo (nacional, regional y local), políticas orientadoras y mecanismos de financiamiento. El segundo bloque se refiere al diagnóstico de los aspectos específicos de cada uno de los riesgos existentes en el municipio. En relación con el diagnóstico de la capacidad municipal para la gestión del riesgo se busca profundizar en los siguientes aspectos:

#### **Organización institucional**

Incluye la descripción, identificación de las instancias o dependencias de la estructura institucional del municipio que atienden temas relativos tanto a la reducción y control de riesgo de desastre, como a la respuesta a emergencias. Es importante explicitar los roles institucionales y los mecanismos de coordinación que vienen operando.

#### **Marco normativo**

Es el inventario y análisis de los instrumentos normativos de carácter nacional, regional o local existentes relacionados con la gestión del riesgo que tienen aplicación en el municipio. Así mismo, si es posible en esta etapa, es recomendable identificar vacíos jurídicos.

#### **Políticas**

Es el inventario y análisis de documentos de política nacional, regional o local existentes sobre gestión del riesgo que tienen aplicación en el ámbito municipal. En este punto se trata de identificar si existen criterios explícitos que orienten la toma de decisión en las diferentes líneas de acción de la gestión del riesgo.

Mecanismos de financiamiento de la gestión del riesgo Identificación y descripción de la inversión histórica en las líneas de acción de la gestión del riesgo, fuentes de financiación utilizadas y proyecciones de presupuestos. Es importante mencionar que los diferentes sectores de desarrollo normalmente contribuyen a la reducción y control del riesgo a través de sus propios programas y proyectos. Normas presupuestarias que regulan la inversión en esta temática. El paso inicial es conocer la situación del municipio en relación con la condición de amenazas y riesgos. Para ello es necesario entender, entre otros aspectos, las características de cómo se manifiesta el riesgo, su manejo histórico y actual, los procesos territoriales y económicos vinculados en su generación y/o acumulación, la condición del entorno o contexto supramunicipal y los efectos e impactos que el riesgo y las emergencias han generado históricamente.

---

<sup>30</sup> **Incorporando la gestión del riesgo de desastres en la planificación**

**Y gestión territorial** guía técnica para la interpretación y aplicación del análisis de amenazas y riesgos. **Proyecto apoyo a la prevención de desastres en la comunidad andina - predecán** lima Perú, 2009

## **SEGUNDO PASO: LAS POLÍTICAS Y LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS**

Con el fin de orientar las estrategias a seguir, es importante enmarcar las políticas y los objetivos que permitan guiar las decisiones que se tomarán en torno a la inclusión de criterios de reducción de riesgo de desastre al ordenamiento territorial. Considerando que la incorporación del conocimiento de amenazas y riesgo en la planificación debe propender por la seguridad humana.

## **TERCER PASO: RESTRICCIONES Y CONDICIONAMIENTOS PARA LA LOCALIZACIÓN SEGURA, CONSTRUCCIÓN SEGURA Y ACTIVIDADES SEGURAS POR FENÓMENO**

Para cada uno de los fenómenos analizados, tales deslizamientos, inundaciones, sismos y erupciones volcánicas se deberá formular propuestas de regulaciones dadas en restricciones y condicionamientos.

## **CUARTO PASO: IDENTIFICACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS**

Considerar los siguientes objetivos estratégicos una serie de programas y/o proyectos que pueden ser incluidos en el Plan de Ordenamiento Territorial.

### **8.2. PROCESO DE INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE GESTIÓN DE RIESGO EN LA PLANIFICACIÓN LOCAL.**

#### **8.2.1. INCORPORAR LA GESTION DE RIESGO DE DESASTRE EN EL PLAN DE DESARROLLO CONCERTADO**

Un documento orientador del desarrollo regional o local. El PDC contiene los acuerdos sobre la visión de desarrollo y objetivos estratégicos de la comunidad, en concordancia con los planes sectoriales y nacionales. Sobre su base se identifican, analizan y priorizan los problemas y soluciones a través de proyectos de inversión.

- Orienta el desarrollo de un territorio tomando en cuenta las políticas nacionales, sectoriales y regionales.
- Fortalece los procesos de relación entre diferentes actores públicos y privados y permite a los actores de un territorio decidir su futuro.
- Posibilita la integración y articulación de los distintos intereses e iniciativas para promover el desarrollo del territorio.
- Permite una mayor viabilidad política, técnica y financiera de los programas y proyectos que se formulen e implementen.
- Ayuda a superar los problemas de corto plazo y concertar voluntades, potencial y recursos del territorio para responder a los desafíos del desarrollo.

### **8.2.2. INCORPORAR LA GESTION DE RIESGO DE DESASTRE PROCESO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

Es un proceso que fortalece las relaciones Estado -Sociedad mediante el cual se definen las prioridades sobre las acciones o proyectos de inversión a implementar en el nivel del Gobierno Regional o Gobierno Local, con la participación de la sociedad organizada, generando compromisos de todos los agentes participantes para la consecución de los objetivos estratégicos.

Los objetivos del presupuesto participativo son los siguientes:

- Mejorar la eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos públicos, de acuerdo a las prioridades consideradas en los objetivos de los Planes de Desarrollo Concertado y en los Programas Presupuestales Estratégicos del Presupuesto por Resultados.
- Reforzar la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, introduciendo formalmente en el ámbito de la gestión pública, mecanismos que permiten mejorar la focalización de la inversión pública hacia aquellos grupos de la población con mayores carencias en servicios básicos.
- Comprometer a la sociedad civil en las acciones a desarrollar para el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado, creando conciencia respecto de los derechos y obligaciones que los ciudadanos tienen como contribuyentes y como actores en la implementación de las acciones del Estado y la sociedad en su conjunto.
- Reforzar el seguimiento, control, vigilancia y rendición de cuentas de la ejecución del presupuesto, con el fin de mejorar la efectividad de la acción del Estado hacia el logro de resultados.

### **9. LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA INCORPORACION DE LA GESTION DE RIESGO DE DESASTRE EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

- Incorporar la gestión de riesgo de desastre en el ordenamiento territorial, teniendo en consideración el marco conceptual, normativo, metodología, y los avances en ordenamiento territorial.
- Involucra a los tres niveles de gobierno en concordancia al marco normativo vigente.
- El grupo técnico de trabajo de la gestión de riesgo de desastre y la comisión técnica de ZEE OT, deberán participar activamente durante la elaboración de los instrumentos técnicos que conforman la etapa preparatorio del Ordenamiento Territorial.
- Articular el ordenamiento territorial y la gestión de riesgo de desastre en la planificación del desarrollo local.

- El ordenamiento territorial y la gestión de riesgos de desastre constituyen proceso de desarrollo que deben vincularse entre sí.
- Aplicar las políticas y normas nacionales en gestión de riesgo de desastre y ordenamiento territorial.
- Mejorar la coordinación en los diferentes niveles de gobierno.
- Los miembros integrantes del grupo técnico de riesgo de desastre en ocasiones podrían ser los mismos que conforman el comité técnico de ZEE Ordenamiento Territorial.
- En la formulación de los proyectos de inversión pública para el fortalecimiento de capacidades en ordenamiento territorial, se debe incorporar el estudio de evaluación de riesgo de desastre y vulnerabilidad al cambio climático considerado como instrumento técnico sustentario del ordenamiento territorial.
- La información generada en la zonificación ecológica y económica así como en el estudio de evaluación de riesgos de desastre para el Ordenamiento Territorial, podrán ser empleados como insumo para la elaboración de otros instrumentos técnicos, normativos y de gestión.
- Incorporar la gestión de riesgos desastre o la reducción de vulnerabilidades como objetivo estratégico del plan de ordenamiento territorial.
- Identificar programas, proyectos, actividades, mecanismos en el plan de ordenamiento territorial.
- Los instrumentos técnicos sustentatorios del ordenamiento territorial constituyen un insumo para la elaboración del Plan de Prevención y Reducción de riesgos de desastre.
- Los objetivos estratégicos en gestión de riesgo de desastre en el ordenamiento territorial, debe poner énfasis en:
  - ✓ **Localización segura:** la reducción del riesgo existente y/o la generación de nuevos riesgos generados por la inadecuada localización de las edificaciones e infraestructura en relación con las amenazas socio naturales presentes en el territorio.
  - ✓ **Actividades seguras:** la reducción del riesgo existente y/o la generación de nuevos riesgos derivados de las actividades económicas y los flujos de bienes y servicios que se desarrollan en el territorio con características particulares de localización, operación y efectos sobre el entorno y vulnerabilidad funcional.
  - ✓ **Reducción de los niveles de vulnerabilidad socioeconómica** existentes en diversos ámbitos geográficos.
  - ✓ **Delimitar las zonas de muy alto y alto riesgo de desastre a fin de** identificar y ejecutar medidas de prevención y mitigación tanto de tipo estructural y no estructural.
- Incorporar la gestión de riesgo de desastre a través del proceso preparatorio y de implementación del ordenamiento territorial.

- Considerando los instrumentos técnicos sustentatorios del ordenamiento territorial, se debe empelar estos en la elaboración de otros instrumentos de gestión, normativos y técnicos.
- Sobre cada amenaza o riesgo, es necesario generar un documento síntesis que exponga clara y concretamente los resultados finales de zonificación y características de cada amenaza y/o riesgo.
- Priorizar y seleccionar las amenazas y riesgos a incluir en el ordenamiento territorial identificados en la ZEE y EE.
- La zonificación ecológica económica, identifica peligros físicos , información que constituye insumos importante para la elaboración de los siguientes:  
Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres ante Inundaciones, Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres ante Sequias, Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres ante El Fenómeno El Niño o La Niña, Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres por Movimiento de Masas, Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres ante Sismos, Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres ante Tsunamis, Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres ante Vulcanismo.
- El estudio especializado en evaluación de riesgo de desastre y adaptación al cambio climático, identifica peligros de tipo físico y tecnológico, así como vulnerabilidad socioeconómica, niveles de resiliencia y medidas de prevención y mitigación, la información generada puede ser empleada en los Planes de prevención y reducción del riesgo de desastre por Dimensión Territorial y por cuenca hidrográfica, facilitando de la elaboración de planes de dimensión territorial tales como: Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres Regional, Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres Provincial.
- El diagnóstico integrado del territorio, integra y analiza la información generada en la Zonificación Ecológica y Económica y en los Estudios Especializados, por lo que se considera importante emplear esta información en la elaboración de instrumentos estratégicos para el desarrollo regional y local.
- Priorizar aquellas zonas o sectores que presenten el riesgo más alto (potencial de pérdidas), tengan alta frecuencia y que tengan mayor relación con los procesos de uso y ocupación del territorio.
- El diagnóstico para la gestión de riesgo de desastre, puede iniciarse con la recopilación de información territorial básica y del conocimiento local sobre la problemática, que se ha generado en los instrumentos técnicos sustentatorios del OT.

- El plan de ordenamiento territorial regional y local constituye un instrumento estratégico para el plan de prevención y reducción de riesgo de desastre y otros.
  
- Durante la **etapa de implementación del ordenamiento territorial**, se debe incorporar la gestión de riesgo de desastre a través de:
  - ✓ Regulación para la ocupación del suelo y aprovechamiento de recursos naturales especialmente de aquellos que presentan altos niveles de riesgo de desastre.
  - ✓ Implementar el servicio de información, a través de reportes vinculados al análisis de riesgos de desastre.
  - ✓ Implementar sistema de información con disponibilidad a actores y agentes del desarrollo involucrados en el desarrollo local, que contenga información de peligros, vulnerabilidad y riesgo generados en los instrumentos sustentarios del OT.

## 10. ANEXOS