

# Gestión del territorio con enfoque sostenible

Hacia un uso adecuado de nuestros territorios



# Gestión del territorio con enfoque sostenible: Hacia un uso adecuado de nuestros territorios

© Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH  
Programa Desarrollo Rural Sostenible (PDRS)  
[www.pdrs.org.pe](http://www.pdrs.org.pe)

**Responsable de la publicación**  
Silke Spohn, directora del PDRS

**Elaboración de contenidos**  
Equipo del PDRS

**Edición y revisión**  
Cinthya Bao, Eloísa Tréllez

**Diseño y diagramación**  
Renzo Rabanal

**Fotografías**  
Thomas J. Müller (SPDA), archivo PDRS

**Impresión**  
LEBG Negociaciones y Servicios EIRL  
Jirón Callao 316, Lima

Primera edición. Diciembre de 2013.  
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2013-18179

Cooperación Alemana al Desarrollo-Agencia de la GIZ en el Perú  
Av. Prolongación Arenales 801, Miraflores

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación,  
bajo la condición de que se cite la fuente.

NOTA: La GIZ promueve y aplica el enfoque de género en todas sus acciones.  
En el presente documento se emplea la forma genérica del masculino,  
que incluye por igual a hombres y mujeres.

# Introducción

Gran parte de los retos del desarrollo rural tienen que ver con una ocupación y un uso inadecuados de los recursos del territorio. Las razones, entre otras, son la falta de criterios y planes que orienten la ocupación segura del espacio físico así como la dispersión de la inversión por parte de los gobiernos regionales y locales, que trae como consecuencia un escaso impacto territorial.

En este sentido, a inicios de la década de 2000, empezaba a hacerse más visible la necesidad de un enfoque territorial e intersectorial como estrategia para el desarrollo rural y para la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales. Paulatinamente, la zonificación ecológica y económica (ZEE) y el ordenamiento territorial (OT) iban adquiriendo importancia en las políticas y en el marco normativo nacional. Así, en 2004, según D. S. N° 087-2004-PCM, se aprobó el reglamento de ZEE, que la define como «un proceso participativo y concertado, dinámico y flexible para la identificación de alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de potencialidades y limitaciones, con criterios físicos, biológicos, ambientales, sociales, económicos y culturales». También ese año, se aprobó la Ley 28245, «Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental», que establece la necesidad de establecer una política, criterios, metodologías y directivas para el ordenamiento territorial ambiental, y el Consejo Nacional del Ambiente lanzó el primer «Plan operativo bianual para la zonificación ecológica y económica» (agosto 2005-julio 2007).

En estas normas, la ZEE es considerada como un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y sus recursos naturales, mientras que el OT es entendido como una política de Estado y un proceso político y técnico-administrativo de toma de decisiones concertadas para la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio. En consecuencia, la ZEE es el paso inicial para avanzar en la elaboración de planes de ordenamiento territorial (POT), y contiene, principalmente, el diagnóstico de potencialidades y limitaciones del territorio.

Fue en este contexto que, en julio de 2003, se inició el Programa Desarrollo Rural Sostenible (PDRS), el cual se desarrolló en tres fases a lo largo de diez años. El PDRS, un programa de la Cooperación Alemana —implementada por la



GIZ<sup>1</sup>— actuó por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania y fue ejecutado con instituciones contraparte peruanas de nivel nacional y regional. El Programa tuvo como objetivo que la población pobre de áreas rurales seleccionadas mejore sus medios de vida mediante el manejo sostenible de los recursos naturales, y centró sus actividades en regiones del norte del país, que variaron parcialmente según la fase.

El PDRS apoyó y asesoró en procesos de zonificación ecológica y económica y de ordenamiento territorial; acompañó el diseño y la implementación de instrumentos de gestión territorial y ambiental, tales como la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDR), las Estrategias Regionales de Diversidad Biológica (ERDB), las Estrategias Regionales de Cambio Climático (ERCC) y los Sistemas Regionales de Conservación (SRC), e impulsó la gestión de cuencas y la conectividad territorial.

A inicios del PDRS, cada uno de estos temas se trabajaba de forma independiente e incorporaba su propia perspectiva territorial. Su articulación se fue planteando en el camino, en relación con momentos específicos del contexto en el país y con los ajustes en la estrategia del Programa. En los primeros años se apoyó, principalmente, procesos de ZEE y OT y, paso a paso, se fue avanzando conceptual y metodológicamente hacia el enfoque de gestión del territorio, que recoge la perspectiva del desarrollo territorial rural. El trabajo se alineó con las prioridades nacionales en ZEE y OT y apoyó a los gobiernos regionales y locales a avanzar en sus procesos territoriales, de acuerdo a sus demandas de asesoría técnica en el contexto de la descentralización.

Las principales contrapartes en los procesos de gestión del territorio fueron, a nivel nacional, el Consejo Nacional del Ambiente (Conam) —luego Ministerio del Ambiente (Minam), a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial

---

1. Desde el 1 de enero de 2011, la GIZ reúne las competencias y experiencias de muchos años de sus instituciones predecesoras: DED, GTZ e InWEnt. Por motivos prácticos, a lo largo de esta publicación se usará siempre GIZ cuando se quiera referir a la GTZ.



(DGOT)— y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a las que se les brindó asesoría, sobre todo, en aspectos normativos, políticas, reglamentos, guías metodológicas y consultorías técnicas. También se trabajó con el Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri) en el desarrollo de estrategias de desarrollo rural y gestión de cuencas y con el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp) en estrategias regionales de diversidad biológica y el tema de conectividad territorial. En el nivel regional, las contrapartes fueron los gobiernos regionales de Piura, Cajamarca, San Martín y Amazonas, a través de sus gerencias de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial y de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente; y, en el caso de San Martín y Amazonas, a través de su Autoridad Regional Ambiental (ARA).

Asimismo, se trabajó con un importante grupo de aliados, entre los que estuvieron la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) —en la que están representados todos los sectores del Ejecutivo—, otras cooperaciones internacionales, municipalidades provinciales y distritales, las Comisiones Ambientales Regionales (CAR), los grupos técnicos de biodiversidad, cambio climático y educación ambiental, el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), las oficinas sectoriales del Minagri y el Ministerio de Educación, así como diversas ONG y organizaciones de la sociedad civil, tales como el Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales (CIMA), Amazónicos por la Amazonía (AMPA) y el Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social (Cedepas), entre otras.



# De una visión de ZEE-OT a la gestión del territorio

6

El principal proceso territorial que se impulsó en las regiones, de acuerdo con las prioridades de los respectivos gobiernos regionales, fue el de zonificación ecológica y económica para el ordenamiento territorial (ZEE-OT).

Como estrategia central, el PDRS tuvo una visión multinivel, que propiciaba la coordinación entre gobierno nacional y gobiernos regionales y locales. Con este enfoque, se buscó la concertación entre las instituciones cada nivel, el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los equipos encargados de conducir las actividades, la participación amplia de

la sociedad civil y la comunicación oportuna de las actividades en el proceso, con el fin de lograr la participación informada de los actores del territorio. También se procuró mostrar, desde el inicio, los resultados que se esperaban conseguir en cada una de las etapas y la utilización que se les daría, en especial los usos de la información territorial generada, en la perspectiva de las necesidades de gestión de los gobiernos.

Esta estrategia incluyó el acompañamiento al desarrollo y la puesta en marcha de herramientas conceptuales y metodológicas para los procesos de

**GRÁFICO 1. Estrategias principales en los procesos de gestión territorial**





ZEE-OT y de instrumentos de facilitación, recojo de información y elaboración de acuerdos en cada una de las fases. Así, por ejemplo, la elaboración de tablas de análisis, matrices de ponderación, líneas de tiempo y mapas parlantes, lo mismo que la instalación de mesas de acuerdo, forman parte de la experiencia de cada uno de los procesos apoyados.

La asesoría del Programa en ZEE-OT se inició en el nivel municipal, en los distritos de Morropón (Piura) y Nueva Cajamarca (San Martín) y en la provincia de Moyobamba (San Martín). Posteriormente, se apoyaron procesos de ZEE a nivel regional en los departamentos de San Martín, Piura, Cajamarca y, desde 2010, Amazonas.

Paralelamente al acompañamiento de los procesos regionales y locales, se trabajó en el nivel nacional con el Conam/Minam y el MEF, buscando la retroalimentación entre políticas, instrumentos normativos, metodologías y experiencias. El enfoque inicial del PDRS fue el de cuenca, el cual se venía

utilizando desde el Proyecto de Ayuda a la Emergencia El Niño (PAEN) de la GIZ, ejecutado en Piura. Posteriormente, se posicionó el enfoque de gestión del riesgo en procesos de desarrollo, considerando el impacto negativo que los desastres tienen en la inversión pública y privada. Desde allí se avanzó a la ZEE en la perspectiva del OT como estrategia principal para la reducción del riesgo de desastres y, luego, a la gestión concertada del territorio integrando los múltiples enfoques desarrollados. Se fue avanzando, así, en el planteamiento de la *gestión del territorio*.

La ZEE se trabajó como paso previo de caracterización del territorio y conocimiento de sus potencialidades y limitantes para la elaboración del POT, tal como está considerado en la normatividad sobre el tema. El Programa buscó la articulación de la ZEE con los otros instrumentos de gestión local y regional (es decir, planes de desarrollo, estrategias regionales, sistemas de conservación, redes de conectividad y

**GRÁFICO 2. Ruta metodológica del proceso de gestión territorial desde la ZEE**



planos urbanos), así como su utilización efectiva para mejorar la gestión de los gobiernos y los procesos de inversión.

El Gráfico 2 muestra la ruta metodológica general seguida en las experiencias de ZEE apoyadas.

A lo largo del PDRS, los gobiernos regionales y locales comenzaron a ver la ZEE como una herramienta que permite el reconocimiento del territorio, que les sirve como criterio orientador para la ubicación de los proyectos de inversión pública (PIP) considerados en sus planes y que les brinda la información base para la elaboración y aprobación de sus POT.

Al mismo tiempo, en la evolución conceptual y metodológica, se pasó de una visión de la ZEE y del POT como un trabajo especializado, a otra que los entiende como parte de una gestión integral del territorio en la que confluyen la gestión del riesgo de desastres, las estrategias de desarrollo rural y de desarrollo territorial rural, las estrategias regionales de diversidad biológica, la gestión de cuencas y de áreas de conservación y, también, la gestión de zonas de biodiversidad y su conectividad. Sin embargo, aún no se puede considerar que la articulación metodológica de estos temas esté terminada y cuente con instrumentos validados.

Durante la implementación del Programa, se promulgaron normas que impulsaron el tema de gestión del territorio. En 2006, según el Decreto de Consejo Directivo N° 010-2006-CONAM/CD, se aprobó la «Metodología para la zonificación ecológica y económica», que establece pasos y procedimientos para elaborar una propuesta de ZEE; y, en 2010, mediante la R. M. 026-2010-MINAM, se aprobaron los «Lineamientos de política de ordenamiento territorial». También fue importante la R. D. N° 005-2006-EF-68.01, sobre «Pautas para la elaboración de estudios de preinversión a nivel de perfil de los proyectos de inversión pública de desarrollo de capacidades para el ordenamiento territorial», con lo que fue posible que la ZEE-OT pueda formularse mediante proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Por otro lado, el PDRS contribuyó en la discusión de propuestas para una futura Ley de Ordenamiento Territorial.

Además, se aportó en el desarrollo de diversas herramientas metodológicas como, por ejemplo, las «Bases conceptuales y metodológicas para la elaboración de la guía nacional de OT» y dos estudios de propuesta para esta guía, en actual proceso de discusión; y

*«Pensábamos que la ZEE era un ordenamiento de la población, pero nos dimos cuenta que había que ordenar el territorio... Se aprendió a identificar las potencialidades y limitaciones..., vimos que uno de nuestros principales problemas es el agua y hemos establecido las medidas para garantizarla.»*

MODESTO PALACIOS, alcalde distrital de Morropón, Piura

*«Para la formulación de la ZEE en Cajamarca hubo un trabajo de capacitación a todos los participantes y se creó la metodología para elaborarla. Fue un proceso multidisciplinario en el que primaron los aspectos técnicos».*

**MELISSA LABEL, Unidad de Gestión Estratégica de Cedepas Norte, Cajamarca**

se impulsó el funcionamiento del Comité Técnico Consultivo Nacional de ZEE-OT.

En el PDRS se trabajó en el desarrollo de los pasos planteados en el reglamento de ZEE, es decir, se puso énfasis en la forma de llevarlos a cabo, de poner en práctica las actividades de cada etapa, lo cual constituyó un aporte metodológico significativo a los procesos regionales. En el caso específico de la generación de información cartográfica, se pasó del esfuerzo de acompañar la elaboración de diferentes tipos de mapas al diseño de los modelos conceptuales a usarse en cada caso, como paso previo para definir la información que debía reunirse y los mapas que se necesitaba producir. También hubo un tránsito de la construcción de submodelos en gabinete al modelamiento participativo, en el que se proponía usar mejor el conocimiento de la población y lograr un involucramiento más activo de los actores.

Uno de los modelos al que se le dio especial importancia, recogiendo la experiencia del Programa en gestión del riesgo, fue el submodelo de vulnerabilidad, que fue desagregado en los submodelos de

peligros y de vulnerabilidad. Del mismo modo, se apoyó la formulación del submodelo de valor bioecológico, donde se incorporó una metodología para identificar sitios prioritarios para la conservación de la biodiversidad. En el submodelo bioecológico de la ZEE de Cajamarca se incorporó, por primera vez en el Perú, el concepto de conectividad entre los sitios priorizados. Este submodelo constituyó, posteriormente, la base biofísica del Sistema Regional de Conservación de Cajamarca.

Un elemento central de la asesoría del PDRS fue la capacitación de los equipos de formuladores de proyectos, así como la elaboración de perfiles y expedientes para proyectos de desarrollo de capacidades para el ordenamiento territorial en el marco del SNIP, con participación de los técnicos del MEF y el Minam. Estos perfiles se elaboraron a nivel de los gobiernos regionales, así como en municipios y en cuencas.

Actualmente, en las regiones de trabajo del Programa, los procesos de ZEE han culminado y, en San Martín y Cajamarca, se ha realizado su actualización. En Amazonas, el PDRS inició su intervención



*«Con el PDRS tuvimos un arduo trabajo para lograr el ordenamiento territorial (...). Realizamos talleres, seminarios y publicaciones, y nos apoyaron en el plan operativo bianual, en la elaboración de la directiva de cómo se debe hacer paso a paso el ordenamiento territorial y las pautas con el MEF (...). Logramos cohesionar nuestros esfuerzos.».*

**DORIS RUEDA, exdirectora de la DGOT-Minam**

10

cuando ya existía una ZEE, de manera que el apoyo consistió en la elaboración de su versión resumida y su comunicación, así como en la reactivación del grupo técnico de ZEE, con el objetivo de poner en marcha el plan de comunicación y avanzar hacia el POT.

Aunque en ninguna de las regiones se ha aprobado el POT, sí se dieron pasos en el diseño de metodologías y acciones preparatorias para ello. Y en distritos como Morropón (Piura) y Nueva Cajamarca (San Martín), se apoyó la elaboración de planes de ordenamiento urbano-rurales en el marco de las competencias de sus gobiernos locales. En todos estos casos, fue importante la utilización de la información generada en los procesos de ZEE, a pesar de las dificultades de contar con información a la escala requerida.

Las experiencias de ZEE-OT apoyadas se han posicionado a nivel nacional, sirviendo de base para iniciativas trabajadas en otras regiones, como Lambayeque, Cusco y Huancavelica. Las experiencias y los conocimientos generados se diseminaron en

eventos regionales y en los cursos nacionales de OT organizados por la DGOT-Minam, así como en capacitaciones entre los equipos técnicos regionales. El trabajo con la DGOT sirvió también para acercar la mirada nacional a las regiones. En este sentido, se fomentó la articulación de acciones con los gobiernos regionales y locales en la asistencia técnica a los procesos y en la aplicación de la normativa vigente. Se logró también la interacción con otros procesos regionales a través de intercambios y pasantías, así como una vinculación con el nivel provincial y distrital a través de asesoramiento, facilitación de información técnica y apoyo metodológico brindado por los equipos técnicos regionales.

Sin embargo, la colaboración entre niveles de gobierno presentó algunas dificultades institucionales, tales como diferencias en las prioridades de política y discontinuidades debidas a los cambios de las autoridades o del personal técnico de los equipos, lo que afectó, en particular, la duración y el costo de los procesos.



**GRÁFICO 3. Principales pasos avanzados en el enfoque multinivel en el marco de la gestión del territorio**



En general, no obstante, la cooperación con los actores regionales y de nivel municipal ha sido constante y fluida en los procesos de ZEE-OT. A nivel nacional, esta cooperación se llevó a cabo a través de acciones de política, discusión normativa, estudios, capacitación y difusión, con ritmos diferentes según el momento político. Hubo gran dinamismo en el trabajo con el Conam, a través del desarrollo de normatividad y herramientas metodológicas; y con la creación del Minam se logró un mejor acercamiento a los procesos de ZEE-OT regionales, sobre todo en el fortalecimiento de capacidades de los equipos

técnicos. Posteriormente, se observó cierto estancamiento en el tema por la falta de herramientas que faciliten el paso de la ZEE al POT, a la espera de la aprobación de una ley de OT.

En los últimos años del PDRS, las regiones avanzaron en la elaboración de lineamientos de política territorial regional que buscan la articulación de sus instrumentos de gestión. Desde el enfoque territorial, el Programa ha apoyado también la utilización de los productos de la ZEE en la elaboración de opciones de desarrollo territorial rural para articular procesos de inversión pública a través de proyectos SNIP.

# San Martín: en el camino de la gestión del territorio

12

En la región San Martín, el proceso de ZEE se desarrolló primero en el nivel distrital (Nueva Cajamarca, Soritor) y luego avanzó al nivel provincial y departamental, como estudio de nivel macro aprobado como el proyecto SNIP «Fortalecimiento de capacidades para el ordenamiento territorial» (2004).

El objetivo de este proyecto fue: «Lograr un óptimo ordenamiento territorial en todo el departamento, que produzca efectos beneficiosos en el plano social, económico, ecológico, cultural, administrativo», para lo cual se incluyeron tres componentes temáticos: a) demarcación territorial; b) ZEE; y c) actividades para la elaboración del POT; además de un componente de equipamiento en hardware, software, instrumentos de medición de campo, bienes muebles y materiales de trabajo.

La ZEE identificó potenciales para zonas productivas (14,90% del territorio; en cuanto a producción agropecuaria, forestal y pesquera), zonas de protección y conservación ecológica (64,62% del territorio), zonas de recuperación (20,38%) y zonas de vocación urbana y/o industrial (0,15%).

Este instrumento fue aprobado el año 2006, mediante la Ordenanza Regional N° 012-2006-GRSM. El proceso sigue en curso y hasta el momento tiene varios componentes exitosos:

- Se ha focalizado bien en las particularidades andino-amazónicas de San Martín, cuyo principal capital es el bosque; de ahí que su mayor zona sea la de protección y conservación ecológica.
- Ha avanzado desde el nivel distrital hacia el provincial y regional, tratando de recoger experiencias de abajo hacia arriba.
- Se ha apoyado en un marco normativo generado en el proceso, el cual sirve de base para coordinar la gestión que realizan el gobierno regional y las municipalidades.



- ✦ Ha incorporado la dimensión política en la gestión territorial a través de la Política Territorial Regional, aprobada con Ordenanza Regional N° OI 5-2012-GRSM/CR.
- ✦ Ha desarrollado otras normas sobre gestión del territorio regional, entre ellas, la categorización de centros poblados, el Plan Forestal Regional y el Programa de Biocombustibles.
- ✦ Ha fortalecido la institucionalidad para la gestión del territorio, pasando de la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial —responsable de ejecutar el PIP— a la Autoridad Regional Ambiental, que asume el Sistema de Gestión Ambiental Territorial (SGAT) y coordina la gestión del territorio, los recursos naturales y las áreas de conservación.
- ✦ Ha promovido positivamente la participación y la concertación, lográndose consenso con todos los actores sobre las potencialidades del territorio. También ha facilitado la comprensión de la necesidad de la ZEE por la población, lo que permite firmar convenios para la gestión compartida del territorio, especialmente con las comunidades.
- ✦ En cuanto a la categorización territorial de los centros poblados, ha sido útil tanto para elaborar y validar mapas preliminares, realizar la microzonificación de cada poblado y elaborar expedientes, como para suscribir actas de compromisos de uso e incluso entregar resoluciones a caseríos y centros poblados.
- ✦ El proceso de ZEE ha estimulado otros desarrollos territoriales en la región, en el marco del SNIP, como:
  - \* El fortalecimiento y desarrollo de capacidades para la mesozonificación ecológica y económica y el OT de las provincias de Bellavista, El Dorado, Lamas y Picota y San Martín y los distritos de Alonso de Alvarado Roque y Pinto Recodo, en Lamas.
  - \* El desarrollo de capacidades para el OT de las provincias de Moyobamba y Rioja.
  - \* La microzonificación ecológica y económica y el OT del distrito de Nueva Cajamarca, en Rioja.

# Principales logros

14

## Nivel nacional

- Las instituciones contraparte cuentan con políticas e instrumentos normativos y metodológicos, principalmente, en relación con la ZEE y el OT, lo cual ha dado un impulso importante a las iniciativas de esta naturaleza a nivel nacional.
- La publicación de las «Pautas para la elaboración de estudios de preinversión a nivel de perfil de los proyectos de inversión pública de desarrollo de capacidades para el OT» (2007), en apoyo al MEF, permitió que los procesos de ZEE-OT se incorporen como PIP y cuenten con presupuesto para el financiamiento de los estudios, la adquisición de información y el equipamiento para sistemas de información geográfica (SIG), así como la generación y validación de metodologías para la formulación de estos proyectos. Al año 2012, había más de un centenar de perfiles aprobados para este tipo de proyectos a nivel nacional.
- La contribución al fortalecimiento de capacidades humanas e institucionales en la DGOT-Minam ha permitido que hoy se cuente con técnicos nacionales en ZEE y OT que dan soporte a los procesos regionales y contribuyen a mejorar las herramientas de gestión, y que exista una discusión profesional y fructífera sobre la utilidad de las herramientas.

- Los intercambios con países que tienen experiencias importantes en los temas territoriales, como Colombia, Brasil y Bolivia, y la elaboración de acuerdos de colaboración específica entre equipos técnicos pares —como el Ministerio de Ambiente de Brasil— permiten la discusión internacional, la comparación de metodologías y la creación de redes de trabajo. Además, la experiencia peruana en ZEE-OT ha logrado también un importante posicionamiento a nivel latinoamericano.

## Nivel regional y local

- Se generó un capital social, tanto en las regiones como en los municipios, con la introducción del tema de ZEE-OT y la formación de las CAR y de los equipos técnicos para estos procesos. Se ha capacitado a buen número de funcionarios y especialistas de nivel regional en temas territoriales a través de cursos, intercambios y diplomados; en especial hubo intercambios con regiones como Ica, Lambayeque, La Libertad, Huancaavelica y Amazonas.
- En el acompañamiento a los procesos de ZEE-OT, se han generado e incorporado metodologías e instrumentos específicos de diagnóstico y planeación participativa, como mapas de



potenciales territoriales, líneas de tiempo, tablas y matrices de priorización, campos de fuerza de actores y diagramas de dinámicas territoriales. Estos instrumentos se usan en el trabajo de los equipos técnicos de las regiones y municipalidades.

- Como resultado general de los procesos territoriales, los gobiernos regionales y locales desarrollaron mayor conciencia sobre la necesidad de considerar el estado de sus territorios y ordenar sus inversiones de acuerdo con las potencialidades y limitaciones de los mismos. Se aprecia que la planificación territorial se ha ido convirtiendo paulatinamente en una herramienta útil para mejorar la inversión para el desarrollo sostenible de los territorios, que complementa y ordena la visión de los planes de desarrollo, sobre la que los gobiernos muestran interés en seguir avanzando.
- Se ha potenciado los equipos institucionales regionales dedicados a los temas territoriales en las gerencias de recursos naturales o la ARA (en los casos de San Martín y Amazonas), apoyando la creación de unidades técnicas al interior de los gobiernos regionales y locales y el funcionamiento de las CAR.
- En todos los casos, los instrumentos normativos regionales han sido institucionalizados a través

de ordenanzas y acuerdos que declaran la prioridad de la ZEE y el OT, convocan al proceso, regulan sus fases principales y aprueban sus productos. De esta manera, actualmente en todas las regiones del ámbito del Programa se cuenta con ordenanzas de aprobación de ZEE-OT y se discute su avance hacia POT.

- Concluida la ZEE regional, en Piura se impulsó su utilización en los procesos de planificación territorial a nivel provincial, así como el desarrollo de un modelo piloto de intervención para el desarrollo territorial rural en la zona altoandina, con el objetivo de mejorar la articulación presupuestal de la inversión pública. De esta manera, se avanzó a un programa presupuestal estratégico con los ministerios involucrados, principalmente el Minagri, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) y el MEF. En San Martín, como parte de la utilización de la ZEE, se avanzó en la elaboración de la Política Territorial Regional (2012), que fue aprobada por el Consejo Regional y sirve de base para las acciones de inversión de las instituciones. Igualmente, se ha utilizado la ZEE para la elaboración de importantes herramientas normativas. En Cajamarca, se ha planteado utilizar la ZEE para vincular el ordenamiento con acciones que mejoren la competitividad productiva regional y se ha elaborado un plan de trabajo para continuar el proceso de OT.





- El enfoque de gestión territorial permitió ver la importancia de articular los avances en ZEE y OT con la definición de políticas y estrategias tales como los Planes de Desarrollo Concertado, las Estrategias Regionales de Diversidad Biológica, las Estrategias Regionales de Cambio Climático, los sistemas regionales de conservación y los PIP verdes. Además, se logró una mejor articulación de la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático con la ZEE-OT y se aproximaron los temas de lucha contra la desertificación y la sequía y el uso sostenible de la biodiversidad. Un elemento innovador fue la incorporación del concepto de conectividad en las ZEE, los sistemas regionales de conservación (caso Cajamarca) y la Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica trabajada por el Minam.
- Las autoridades locales y los grupos de la población, a través del apoyo del Programa, lograron un mejor conocimiento de las potencialidades

y limitaciones ecológicas y económicas y de la situación general de sus territorios y recursos naturales. A partir de ello, han desarrollado mayor conciencia de la importancia de ordenar las actividades e inversiones en sus territorios, de manera que se han incentivado prácticas de planificación y manejo del suelo a nivel local. Grupos organizados de la población —comisiones de regantes, comités de productores y comités de obra— conocen los instrumentos que pueden usar en sus procesos de gestión, en especial los diagnósticos participativos, mapeos de zonificación, tablas de priorización y mesas de acuerdos; y también las herramientas técnicas, como los SIG. Finalmente, las familias cuentan ahora con mejores criterios para orientar sus emprendimientos productivos, a través de la utilización de sus conocimientos tradicionales, la revaloración de los recursos locales y el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos naturales de sus territorios.

# Lecciones aprendidas

- La implementación de procesos de ZEE-OT requiere tiempos largos, abundante información territorial y cuantiosa inversión de recursos, lo que hace difícil que puedan sustentarse como proyectos SNIP y dificulta su ejecución en tiempos manejables. Es necesario que al comienzo de estos procesos se haga un diseño considerando estos factores, de tal modo que se escojan rutas viables, se efectúe un costeo real y se prevea el financiamiento.
- El diseño inicial del proceso es un buen momento para definir la información relevante que se requiere, a fin de que la ZEE-OT produzca información usable y no se genere una sobrecarga de datos que no son útiles desde las necesidades de la gestión pública.
- En la formulación de propuestas de ZEE-OT y sistemas regionales de conservación, así como en el diseño de corredores de conservación y otros procesos territoriales, el involucramiento de la población y los diferentes grupos de interés es una condición primordial. Para ello es necesario desarrollar acciones de capacitación y educación con los participantes, especialmente al inicio de los procesos, contando con espacios para socializar los conceptos técnicos y las orientaciones de base, a través de educación formal y no formal y una adecuada estrategia de comunicación.
- Para la implementación efectiva de los procesos de planificación territorial, se requiere consistencia en la voluntad política y técnica, lo mismo que un discurso coherente y alineación a la acción; además, que todos los involucrados manejen la información necesaria y participen con voluntad de consenso en la toma de decisiones para afianzar la gobernanza para la gestión territorial.
- A pesar de que las experiencias de concertación en los procesos territoriales aún no están consolidadas, sirven para construir instrumentos y espacios democráticos para la gestión del territorio, en los cuales es necesario prever mecanismos de acuerdo y reajuste, teniendo en cuenta los resultados que se van obteniendo en la práctica, con el fin de prevenir y manejar eventuales conflictos.
- Los instrumentos de gestión territorial y ambiental (ZEE-OT, ERCC, ERDB y SRC, entre otros) son complementarios, por lo que requieren ser abordados desde un punto de vista multisectorial, multidisciplinario y multinivel. Estos instrumentos deben articularse especialmente con los planes de desarrollo para evitar duplicidad de estrategias y lograr su implementación y un uso eficiente de los recursos institucionales.



- 🌿 Dentro de una visión integral de gestión del territorio, es importante que la dimensión de conservación de la biodiversidad vaya más allá de las áreas naturales protegidas y se vea la interacción con sus usos productivos. Esto debería ser una base de los SRC y articularse mejor en las propuestas de ZEE-OT.
- 🌿 La gestión territorial se ha ido posicionando como un medio para articular el desarrollo con las acciones en gestión de riesgo, mitigación y adaptación al cambio climático, lucha contra la desertificación y fomento de cadenas productivas para la competitividad, en la perspectiva del ordenamiento y del desarrollo territorial rural (DTR). Bajo el concepto de DTR, el ordenamiento da mejor coherencia a las inversiones en el territorio; sin embargo, por ahora la articulación multisectorial y multigobierno sigue teniendo aspectos problemáticos.
- 🌿 La gestión territorial ha progresado como visión, pero todavía hay carencia de metodologías y herramientas, especialmente para vincular efectivamente los procesos de ZEE-OT con los planes de desarrollo, las estrategias de desarrollo territorial, las estrategias de biodiversidad y otros instrumentos de gestión que utilizan los gobiernos regionales y las municipalidades.



Impreso en papel reciclado



Implementada por

