

**GUÍA METODOLÓGICA PARA LA  
ELABORACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS  
TÉCNICOS SUSTENTATORIOS PARA EL  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

*APROBADA CON RESOLUCIÓN MINISTERIAL N°  
135-2013-MINAM*

**RM N° 135-2013-MINAM: GUÍA  
METODOLÓGICA PARA LA  
ELABORACIÓN DE LOS  
INSTRUMENTOS TÉCNICOS  
SUSTENTATORIOS PARA EL O.T.**

# INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL TERRITORIO

## (Antes del RM N° 135-2013-MINAM)

### ZEE

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.

(DS ° 087-2004-PCM –  
Reglamento ZEE)

### POT

Instrumentos de planificación y gestión del desarrollo sostenible de país para promover y regular los procesos de organización sostenible del territorio a nivel nacional, regional y local, articulados a los planes ambientales, de desarrollo económico, social y otros, los que deben ser actualizados periódicamente. Estos planes son compatibles y complementarios entre si y constituyen componentes fundamentales de la planificación del desarrollo sostenible

(RM 026-2010-MINAM.  
Lineamientos polit. O.T.)

## AHORA

### EE

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.

### DIT

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 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.

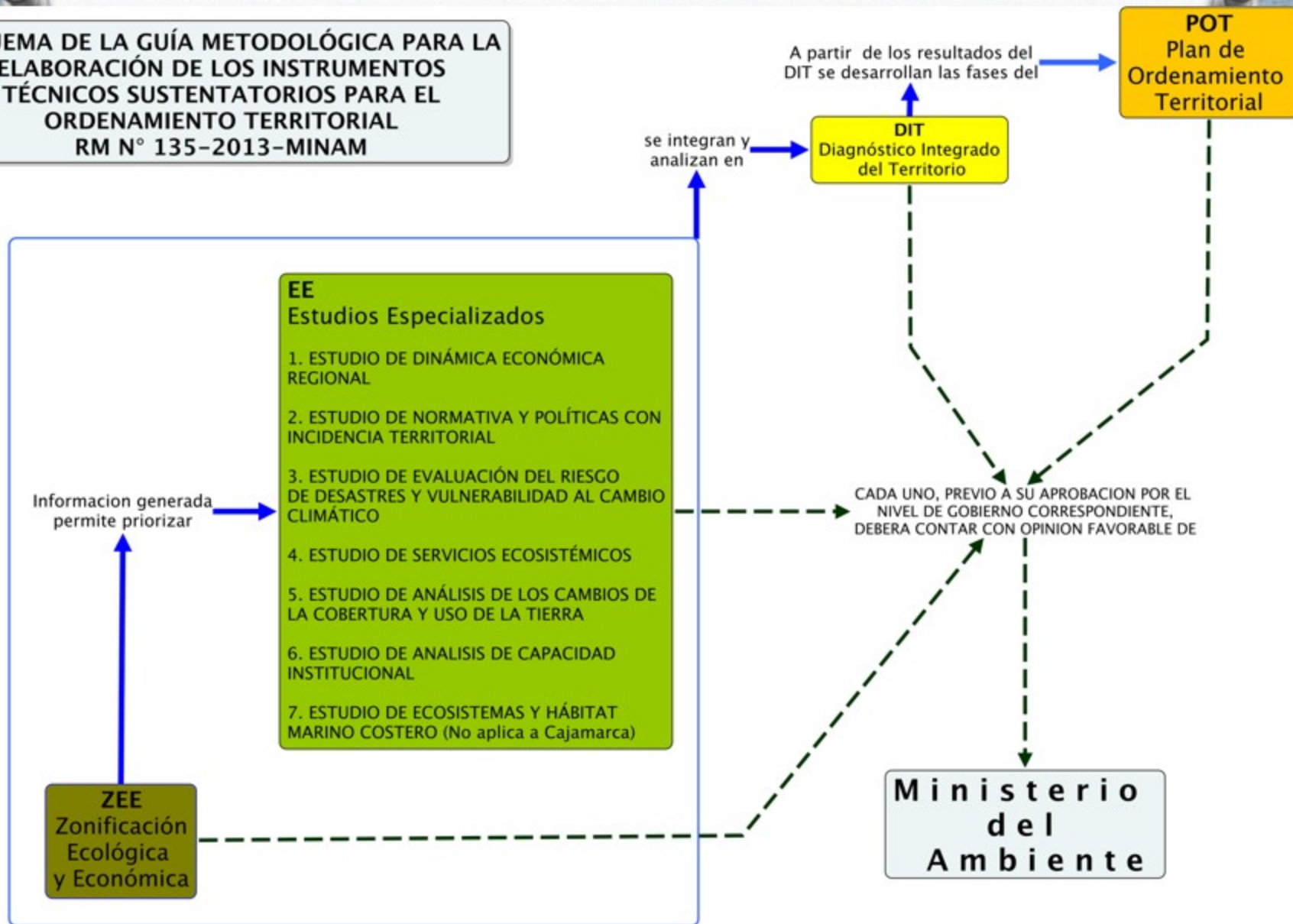
### POT

Instrumentos de planificación y gestión del desarrollo sostenible de país para promover y regular los procesos de organización sostenible del territorio a nivel nacional, regional y local, articulados a los planes ambientales, de desarrollo económico, social y otros, los que deben ser actualizados periódicamente. Estos planes son compatibles y complementarios entre sí y constituyen componentes fundamentales de la planificación del desarrollo sostenible

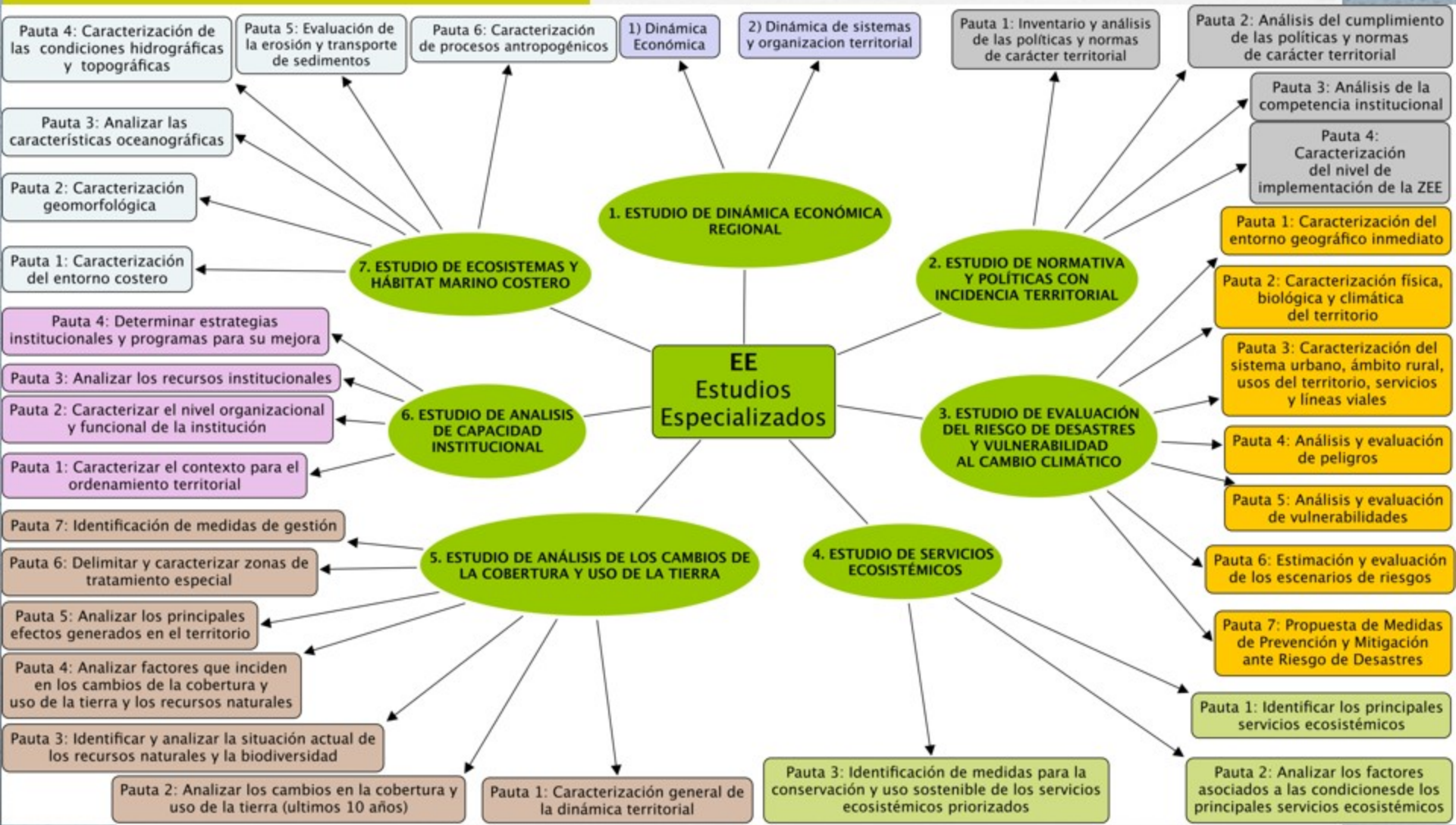
(DS ° 087-2004-PCM –  
Reglamento ZEE)

(RM 026-2010-MINAM.  
Lineamientos polit. O.T.)

**ESQUEMA DE LA GUÍA METODOLÓGICA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS TÉCNICOS SUSTENTATORIOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**  
RM N° 135-2013-MINAM



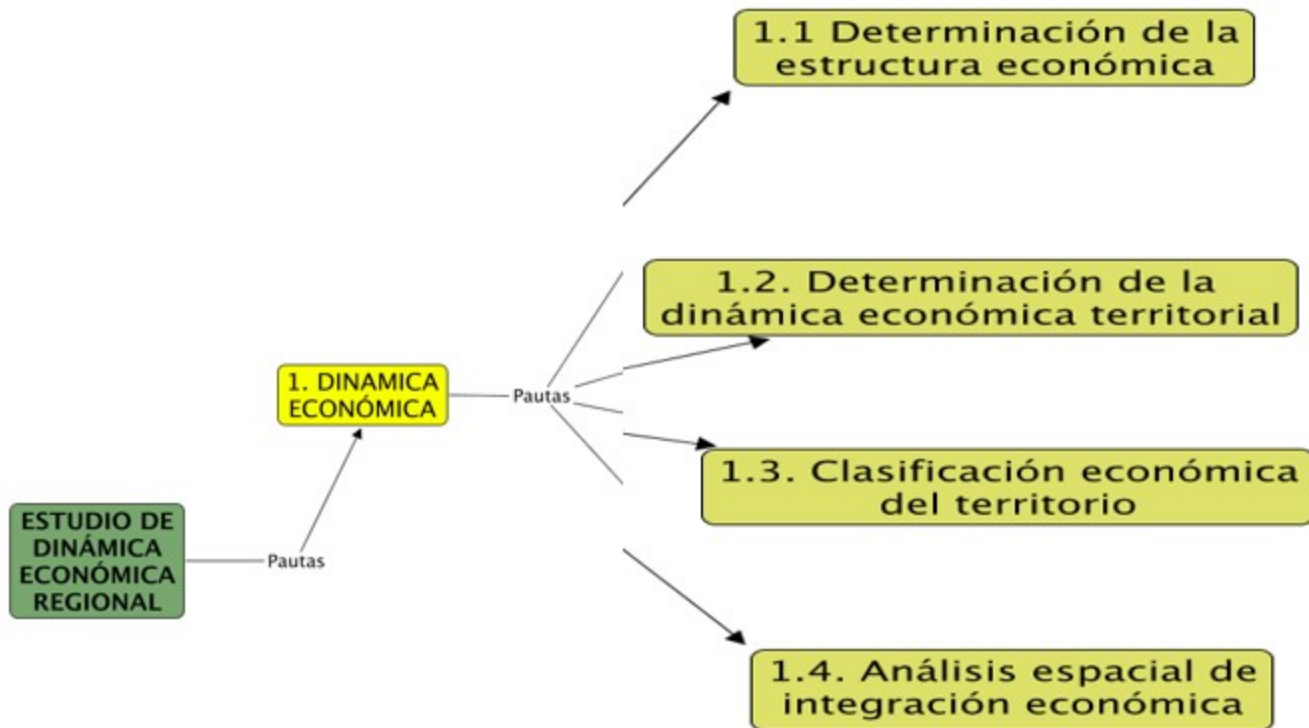
# Esquema conceptual de los estudios especializados según la RM N° 135-2013-MINAM.



## **E.E.1 : Estudio de dinámica económica regional. Aparentemente el más sencillo, pues tiene sólo dos pautas...**



**... pero luego hay más pautas anidadas...**





# ... con items para los cuales no existe información...

ESTUDIO DE DINÁMICA ECONÓMICA REGIONAL

1. DINAMICA ECONÓMICA

Pautas

1.1 Determinación de la estructura económica

Items

1.1.1 Magnitud absoluta y % participación sectores económicos presentes

1.1.2 Participación de un determinado territorio en los sectores económicos presentes

1.1.3 Especialización relativa o interregional de sectores económicos

1.1.4 Similitud de estructura económica de un territorio

1.1.5 Variación en 10 años de sectores económicos considerando avances o cambios en actividades económicas

1.1.6 Variación en la especialización de un territorio (...) durante 10 años

1.1.1 Magnitud absoluta y % participación sectores económicos presentes

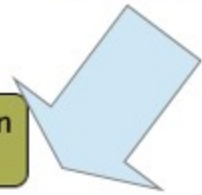
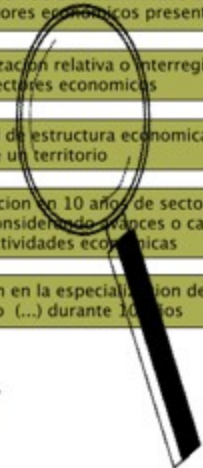
1.1.2 Participación de un determinado territorio en los sectores económicos presentes

1.1.3 Especialización relativa o interregional de sectores económicos

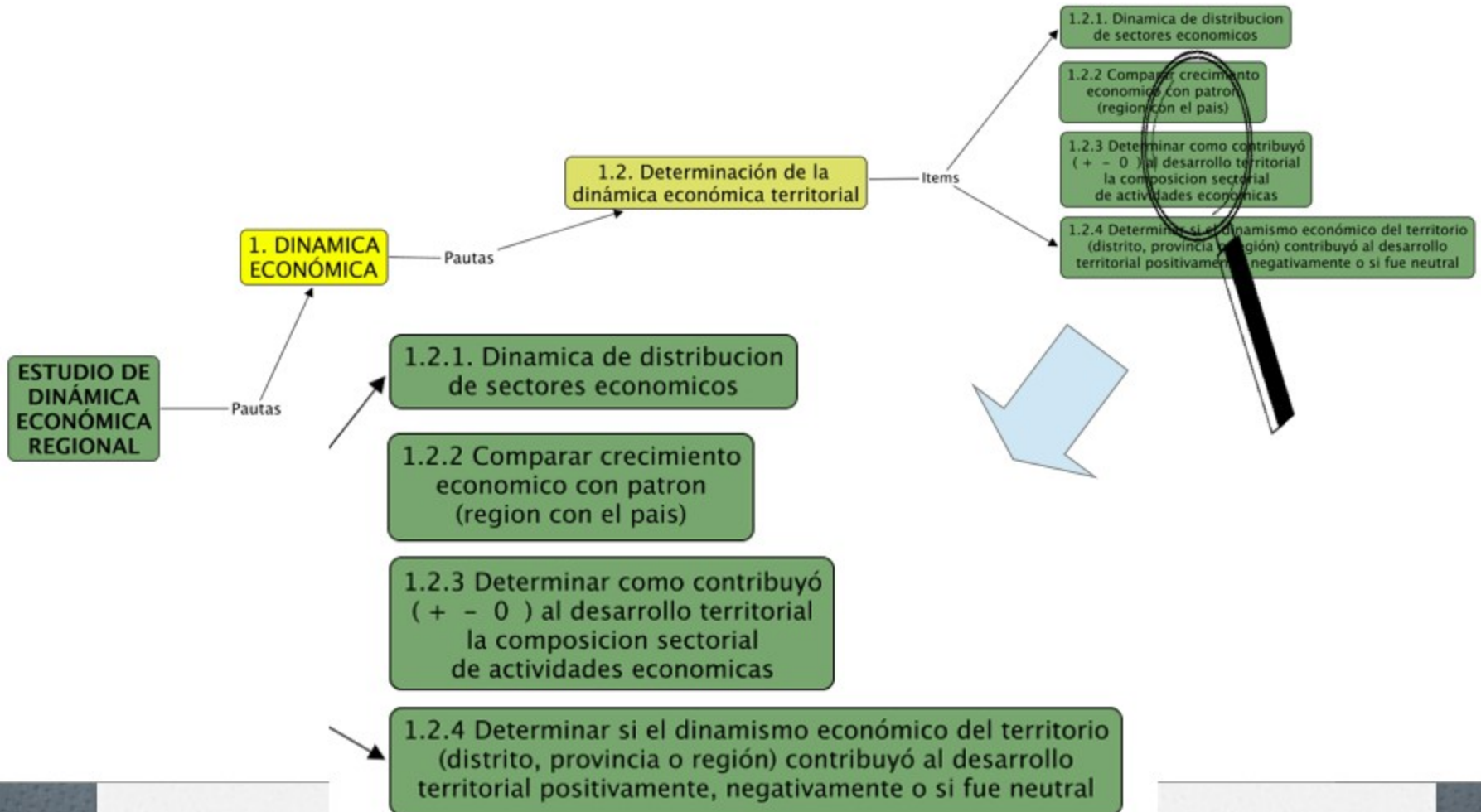
1.1.4 Similitud de estructura económica de un territorio

1.1.5 Variación en 10 años de sectores económicos considerando avances o cambios en actividades económicas

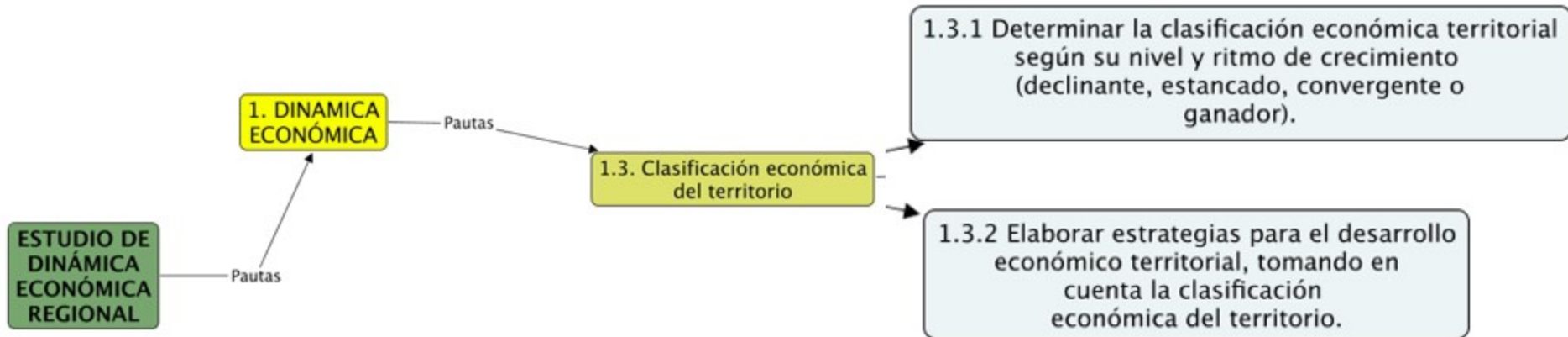
1.1.6 Variación en la especialización de un territorio (...) durante 10 años



# E.E.1 : Estudio de dinámica económica regional.



## E.E.1 : Estudio de dinámica económica regional.



# E.E.1 : Estudio de dinámica económica regional.

ESTUDIO DE DINÁMICA ECONÓMICA REGIONAL

1. DINAMICA ECONÓMICA

Pautas

Pautas

1.4. Análisis espacial de integración económica

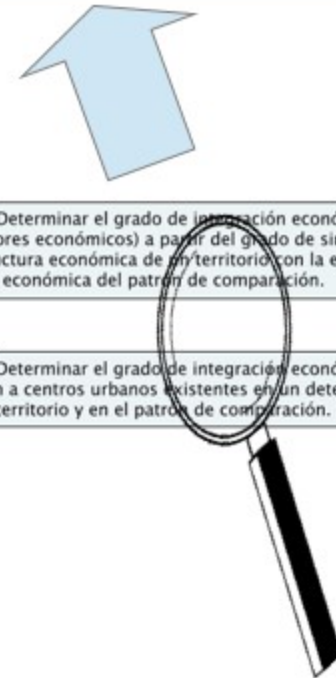
items

1.4.1 Determinar el grado de integración económica (corredores económicos) a partir del grado de similitud de la estructura económica de un territorio con la estructura económica del patrón de comparación.

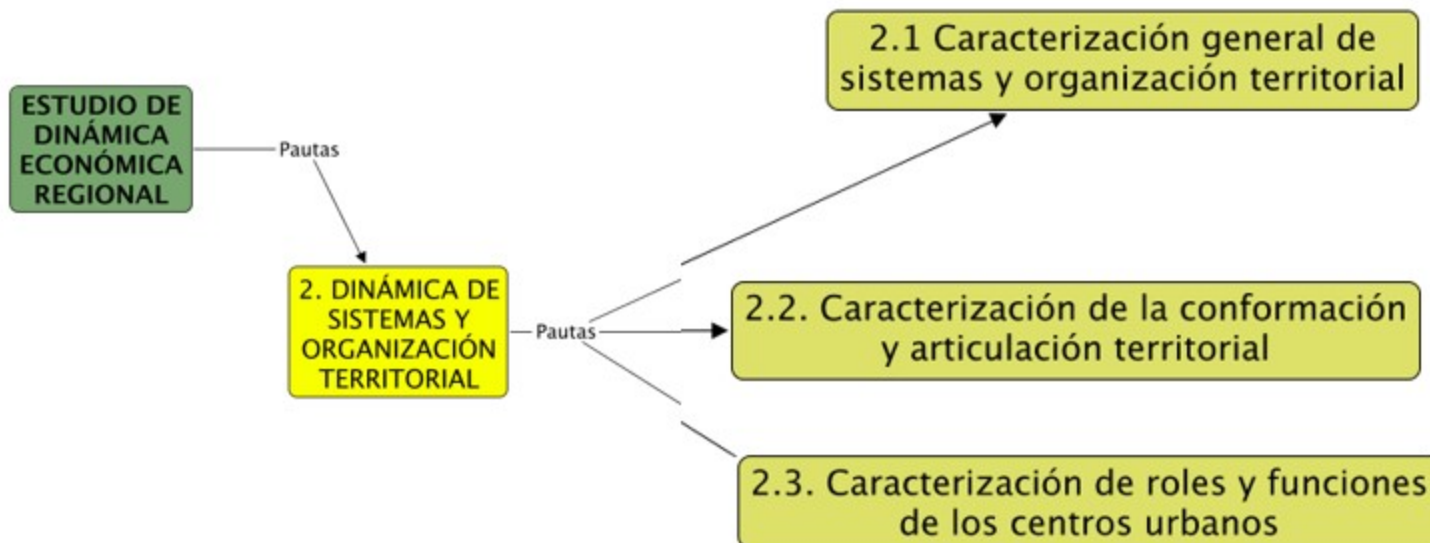
1.4.2 Determinar el grado de integración económica en función a centros urbanos existentes en un determinado territorio y en el patrón de comparación.

1.4.1 Determinar el grado de integración económica (corredores económicos) a partir del grado de similitud de la estructura económica de un territorio con la estructura económica del patrón de comparación.

1.4.2 Determinar el grado de integración económica en función a centros urbanos existentes en un determinado territorio y en el patrón de comparación.



## E.E.1 : Estudio de dinámica económica regional.



# E.E.1 : Estudio de dinámica económica regional.

ESTUDIO DE DINÁMICA ECONÓMICA REGIONAL

Pautas

2. DINÁMICA DE SISTEMAS Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Pautas

2.1 Caracterización general de sistemas y organización territorial

2.1.1 Analizar las condiciones demográficas en términos cuantitativos y cualitativos; la distribución espacial de la población, las tendencias y procesos, el crecimiento demográfico, las proyecciones de población, la relación población superficie, y la densificación urbana.

2.1.2 Analizar la dinámica social urbana, incluyendo el análisis de necesidades básicas insatisfechas, los servicios básicos, la vivienda y condiciones de habitabilidad, como las condiciones de salud, educación, morbilidad, desnutrición.

2.1.3 Analizar la dinámica económica urbana, que comprende el análisis de variables correspondientes a la producción y actividad económica, en términos de población económica activa, caracterización de la dinámica económica local o regional, que contribuya a identificar las funciones productivas o vocación de servicios o comerciales.

2.1.4 Analizar la dinámica físico espacial lo que corresponde al análisis de la conformación territorial y los usos del suelo, estructuración urbana, actividades urbanas, articulación espacial, integración y articulación vial y de transporte, evaluación de infraestructura y equipamientos, identificando flujos y relaciones entre centros poblados urbanos.

2.1.5 Analizar la dinámica físico-ambiental, incluyendo la evaluación de servicios públicos, condiciones de habitabilidad, riesgo de desastres y condiciones ambientales

# E.E.1 : Estudio de dinámica económica regional.

ESTUDIO DE DINÁMICA ECONÓMICA REGIONAL

Pautas

2. DINÁMICA DE SISTEMAS Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Pautas

2.2. Caracterización de la conformación y articulación territorial

ite

2.2.1 Analizar las condiciones de configuración espacial de cada centro urbano principal, comprendido por los siguientes elementos: localización adyacente a ríos, y la presencia de quebradas, existencia de grandes áreas destinadas a instalaciones militares, industrias, zonas arqueológicas; tendencias de expansión urbana; ubicación estructurante de una vía nacional o regional, topografía del terreno, y otros elementos que influyen en la conformación y morfología del territorio urbano.

2.2.2 Definir y delimitar las unidades territoriales a fin de orientar las tendencias actuales de crecimiento del centro urbano y, conformar una estructura urbana jerarquizada, tendiente a optimizar las relaciones de integración e interdependencia entre los diferentes sectores del centro urbano.

2.2.3 Analizar la articulación espacial, con base en el análisis de los ejes de desarrollo<sup>1</sup> y los circuitos viales<sup>2</sup>.

2.2.4 Analizar el funcionamiento de las actividades urbanas, identificando y caracterizando áreas de desarrollo residencial, áreas de desarrollo comercial, áreas de habilitación industrial, áreas de equipamiento urbano, áreas de equipamiento de transporte.

## E.E.1 : Estudio de dinámica económica regional.

3.1 Analizar la articulación espacial de los centros urbanos, los ejes de desarrollo, circuitos y ejes viales o los ejes estructurantes.

3.2 Analizar la integración, relaciones y flujos de la dinámica regional

3.3 Analizar la funcionalidad<sup>4</sup> de los actuales centros poblados, distritos y demás ámbitos geográficos.

ESTUDIO DE  
DINÁMICA  
ECONÓMICA  
REGIONAL

Pautas

2. DINÁMICA DE  
SISTEMAS Y  
ORGANIZACIÓN  
TERRITORIAL

Pautas

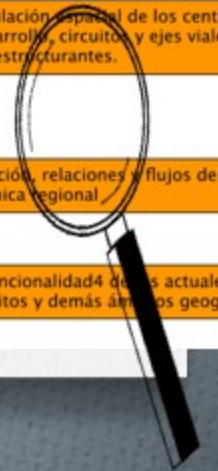
2.3. Caracterización de roles y funciones  
de los centros urbanos

Items

3.1 Analizar la articulación espacial de los centros urbanos, los ejes de desarrollo, circuitos y ejes viales o los ejes estructurantes.

3.2 Analizar la integración, relaciones y flujos de la dinámica regional

3.3 Analizar la funcionalidad<sup>4</sup> de los actuales centros poblados, distritos y demás ámbitos geográficos.





**Ese fue sólo el primer estudio especializado, faltaría hacer un desagregado similar para todos los demás.**

**Comentarios de orden  
técnico a la Guía  
Metodológica para la  
Elaboración de los  
Instrumentos Técnicos  
Sustentatorios para el  
Ordenamiento Territorial**

Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM

# I. El Ordenamiento territorial

*Dice: El ordenamiento territorial tiene como instrumentos sustentatorios a la ZEE, los Estudios Especializados - DIT y el POT, el cual a su vez se sustenta en el diagnóstico Integrado del territorio - DIT*

El D.S. N° 087-2004-PCM, del 23-12-2004; en el Artículo 3, inciso d) del Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), establece que como uno de los objetivos de la ZEE es: **Proveer el sustento técnico para la formulación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial**, en el ámbito nacional, regional y local;

La Directiva sobre “Metodología para la ZEE”, aprobada por Decreto del Consejo Directivo N° 010 -2006-CONAM/CD, del 28/04/2006; en su CAPITULO I: DISPOSICIONES GENERALES; ítem 1.1 Marco Conceptual, establece que la ZEE es un **instrumento que genera información sobre diversas alternativas de uso del territorio y de los recursos naturales y es base para la formulación de políticas y planes de ordenamiento y/o acondicionamiento territorial, políticas y planes de desarrollo (nacional, regional, local y sectorial).**

**ESTO SIGNIFICA QUE:** La ZEE es la base para el ordenamiento territorial y tiene normativa específica. Los Estudios Especializados son insumos para el Diagnóstico Integrado del Territorio, instrumento que constituye instrumento básico para iniciar el proceso de formulación del POT.

## 2.2. Estudios especializados.

### b) Objetivo:

*Complementar los resultados de la ZEE con información detallada de las condiciones físicas y biológicas de un territorio priorizado y su interacción con procesos de desarrollo asociados a aspectos sociales, económicos, culturales, ambientales, entre otros.*

Si los estudios especializados complementan los resultados de la ZEE y están orientados a caracterizar, analizar y evaluar, determinados aspectos del territorio, estos se constituyen en insumo para elaborar el DIT; **POR LO TANTO, no deben llegar a un detalle de RECOMENDACIONES o de PLANTEAMIENTO DE PROPUESTAS;** puesto que esto será parte de las políticas y estrategias definidas en el Plan de Ordenamiento Territorial.

### c.3.- Estudios de Evaluación del riesgo y vulnerabilidad al CC.

**Pauta 4:** Último párrafo; el peligro no se valora, como se expresa en este párrafo; LO QUE SE PUEDE CUANTIFICAR Y VALORAR ES EL RIESGO.

Por que trabajar los sub modelos de peligros potenciales (zonas donde se manifiestan fenómenos físicos) y vulnerabilidad (Social, considerando que los vulnerables son las personas y nos las infraestructura y medios de vida), si ya se han trabajado en el proceso de formulación de la ZEE.

SI ES POSIBLE elaborar un mapa de peligros en base a estos dos sub modelos construidos.

**Pauta 5:** El grado de exposición no es un factor de vulnerabilidad. Si teorizamos sobre los factores de vulnerabilidad que plantea el Dr. Omar Darío Cardona, estos son Grado de Exposición, Vulnerabilidad Social y Baja Resiliencia. Posteriormente se determinó que exposición no es un factor de vulnerabilidad (leer al Dr. Alan Lavell).

- o **Pauta 6:** Un escenario de riesgo, es una zona donde existe la probabilidad de que se manifieste un peligro y ocasione daños y pérdidas. Hacer una valoración del riesgo en estos escenarios es un trabajo bastante complejo, que demanda la participación de equipos multidisciplinarios y no se disponen de metodologías validadas. SI SE PUEDE HACER UNA estimación de daños y pérdidas.
  
- o ¿para que nos serviría un mapa de riesgo si ya tenemos mapas de peligro donde se supone se generaría un escenario de riesgo?. Esto en el entendido de que un FENÓMENO FÍSICO se convierte en PELIGRO cuando al manifestarse interactúa con unidades sociales vulnerables.
  
- o **Pauta 7:** Es parte de las políticas y estrategias a considerar en el POT y de los instrumentos para su implementación.
  - o *Si se quiere incorporar la variable cambio climático, será necesario tener escenarios climáticos para todas las regiones y a la escala en la cual se ha trabajado la ZEE.*

## **c.4.- Estudios de servicios ecosistémicos.**

**Pauta 3:** Todo lo que se indica en esta pauta es parte de la formulación del POT y de su instrumentación.

## **c.5.- Estudios de análisis de los cambios de la cobertura y uso de la tierra**

**Pauta 6:** Esta delimitación es parte de la ZEE y se supone que es parte de la memoria descriptiva de cada zona de tratamiento especial.

**Pauta 7:** lo indicado en esta pauta es parte de las políticas y estrategias del POT y de sus instrumentos de aplicación.

## **c.6.- Estudios de análisis de la capacidad institucional**

**Pauta 4:** lo indicado en esta pauta es parte de las políticas y estrategias del POT y de sus instrumentos de aplicación.

## 2.3. Diagnóstico Integrado del Territorio - DIT.

*El DIT es un instrumento técnico que integra y analiza la información generada en la ZEE y los EE.....*

*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.....*

Esto significa que INFORMACIÓN DE LAS VARIABLES BÁSICAS Y DE LOS SUB MODELOS DE LA ZEE más los EE; constituyen la información para ELABORAR EL DIT y desde este diagnóstico se identifican las VARIABLES CLAVE para iniciar el proceso de prospectiva territorial que permitirá definir las políticas y estrategias que conforman el POT.

SI ESTO ES ASÍ, justifica entonces que los EE, no deben llegar a un detalle de RECOMENDACIONES O DE PLANTEAMIENTO DE PROPUESTA, como se establece en las pautas que brinda esta directiva.

**El DIT, mas que integrar y analizar información; constituye el escenario actual del territorio y contribuye a explicar las estructuras territoriales y sus dinámicas; a partir de un análisis situacional, de cara a una síntesis de problemas y opciones de desarrollo territorial.**



#### **IV. OPINIÓN FAVORABLE DEL MINAM.**

*Previo a la aprobación de los instrumentos técnicos, el MINAM deberá emitir opinión favorable.....*

#### **V. PROCEDIMIENTO PARA LA VALIDACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS TÉCNICOS**

**ZEE:**

*Una vez elaborado el instrumento, se envía a la DGOT.....*

*Paso 7: DGOT revisa, emite informe de recomendaciones. Vuelve a la instancia de gobierno que trabaja el instrumento.*

*Paso 8: Instancia de gobierno correspondiente, incorpora recomendaciones y devuelve a DGOT.*

*Paso 9: DGOT revisa propuesta final del instrumento. Si la información esta completa, MINAM opina favorablemente; si no está completa, devuelve el documento con nuevo informe de recomendaciones. ASÍ SE REPETIRÁ EN TANTO NO SE COMPLETEN LAS OBSERVACIONES.*

*Si la DGOT-MINAM brinda opinión favorable es estudio se aprueba con ordenanza.*

**Esto se repite para todos los instrumentos técnicos.....**

## ALGUNAS OPINIONES E INTERROGANTES SOBRE EL PUNTO V.

1. Si iniciado el proceso de elaboración de los instrumentos técnicos, la DGOT asigna un equipo técnico que brindará asistencia técnica, ESTA PARTICIPACIÓN DEL ENTE RECTOR en la formulación de estos instrumentos NO BASTA para ir alcanzando las recomendaciones pertinentes y EVITAR TRÁMITES BUROCRÁTICOS DE IDA Y VUELTA.
2. ¿Qué SIGNIFICA INFORMACIÓN COMPLETA..... QUE SE SIGA AL PIE DE LA LETRA LAS PAUTAS DE ESTA GUÍA O QUE EXISTA UNA APROXIMACIÓN A LO QUE ESTABLECE LA GUÍA? ..... ¿Qué criterios se tienen previstos para esta revisión?
3. ESTO PODRÍA CONVERTIRSE EN UN IDA Y VUELTA DE NUNCA ACABAR; si consideramos que de lo que mas se adolece en el país es de información.

1. ¿Qué PLAZOS SE TIENEN PARA QUE LA DGOT EMITA OPINIÓN?... Es indeterminado, depende del tiempo del que disponen sus equipos técnicos; depende de coyunturas. ¡SE PUEDE HACER USO DE LA LEY DE SILENCIO ADMINISTRATIVO!

2. ¿Se necesita aprobar cada estudio especializado con ordenanza (es decir mediante ley regional o municipal)? Si estos son solo estudios para estructurar un diagnóstico deberían aprobarse en la Comisión Técnica Regional/local de ZEE-OT.

o Para que un instrumento normativo del nivel de ordenanza para aprobar un estudio diagnóstico. No será que estamos burocratizando demasiado un proceso de planificación territorial y convirtiéndolo en un festival de ordenanzas.

## **Interrogantes y Soluciones sobre los PIP de Ordenamiento Territorial y la Guía Metodológica para el OT**

En el Banco de Proyectos SNIP existen 159 proyectos relacionados con el Ordenamiento Territorial, de los cuales 28 se encuentran en la situación de evaluación, 21 en formulación, 103 viables, y 7 no viables.

La gran interrogante es 1) *¿De dónde se va a conseguir financiamiento para realizar los estudios especializados y el Diagnostico Integrado del Territorio que se establecen para el Ordenamiento Territorial, según en la “Guía Metodológica para la elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial” aprobada con Resolución Ministerial N°135-2013-MINAM, publicada el día miércoles 8 de mayo de 2013 en el diario “El Peruano”?*

***¿En qué situación se encuentran los Proyectos de Inversión que se encuentran en ejecución? ¿Cuál es el costo de los estudios especializados y los plazos de los mismos?***



*Con la aprobación de la mencionada guía metodológica, se está desnaturalizando a nuestro PIP, ya que los plazos que manejan las Unidades Ejecutoras están condicionadas a los plazos de una entidad ajena a la ejecutora, ya que el MINAM tiene que emitir opinión favorable, respecto a los cuales entramos en plazos indeterminados.*

## Existen 2 opciones:

### Opción 1: "Seguir con el Proyecto"



#### VENTAJAS

1. La 2<sup>da</sup> Segunda Verificación de Viabilidad, es aprobada por la OPI, por lo tanto hay ahorro de tiempo, para la verificación del Proyecto, ya que no va al MEF pero requiere del sustento legal y de la consulta al MINAM sobre los costos y tiempos de los EE.

#### LIMITACIONES

1. No sabemos ni los montos ni plazo que nos acarrearían cada uno de los EE y DIT, ni tampoco cuando estaríamos habilitados para formular el POT, para ponerlo en la 2<sup>de</sup> verificación.
2. Si hay restricciones en la cuestión de plazos y tiempo, no debemos de exceder a los 6 meses según el expediente actual.
3. Posibles problemas al liquidar el PIP.
4. No hay garantía de acceder a financiamiento por plazos adicionales.

## Opción 2: "Convertir al Ordenamiento Territorial en una Actividad"



| BENEFICIOS |                                                                          | LIMITACIONES |                                                                                                                                                                        |
|------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.         | La liquidación del PIP no sería condición para acceder a recursos en RO. | 1.           | No se tiene certeza de poder acceder a la fuente RO en el Presupuesto 2014.                                                                                            |
| 2.         | Como el PIP es desnaturalizado, por la Guía Metodológica.                | 2.           | La ampliación del plazo al 2014 se cruza con la coyuntura preelectoral y el proceso de transferencia, hay gran riesgo de que no se termine el DIT, mucho menos el POT. |
| 3.         | No hay restricciones en la cuestión de plazos de tiempo                  |              |                                                                                                                                                                        |