



GRUPO
Propuesta
CIUDADANA



Relatoría:

III TALLER NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Alternativas para el ordenamiento y la gestión territorial:
De la zonificación ecológica y económica a las políticas territoriales regionales

Lima, octubre del 2015



Presidenta del Directorio: Molvina Zeballos
Coordinación Ejecutiva: Eduardo Ballón y
Epifanio Baca
Dirección: Calle León de la Fuente 110,
Magdalena del Mar, Lima 17
Teléfonos: 613-8313 / 613-8314
Página web: www.propuestaciudadana.org.pe



Coordinador: Álvaro Campana Ocampo
Dirección: Calle León de la Fuente 110,
Magdalena del Mar, Lima 17
Teléfono: 613-8313
Blog: <http://ordenamientoterritorialot.blogspot.com/>

Relatoría:

III Taller Nacional de Ordenamiento Territorial

Elaboración de contenidos:

Álvaro Campana
Elna Abad

Edición de la publicación:

Nelly Carrasco

Asistencia Técnica ANGR



Presidente: César Acuña Peralta
Teléfono: 447-8748
Correo electrónico: coordinadora.angr@gmail.com
Página web: www.angr.org.pe

Impresión:

Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156-164, Breña, Lima
Teléfonos: 332-3229 / 424-3411

Primera edición, noviembre de 2015

Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-17023

Impreso en el Perú

Índice

PRESENTACIÓN	5
---------------------------	---

PRIMER BLOQUE

El ordenamiento territorial en perspectiva	7
Ordenamiento y gestión territorial en el Perú, Francisco Santa Cruz	7
Ordenamiento territorial. Una herramienta para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, Helga Valdivia	10
Ordenamiento territorial, articulación intergubernamental y participación ciudadana, Eduardo Ballón	12

SEGUNDO BLOQUE

Los procesos de zonificación ecológica y económica, usos y alternativas para la gestión del territorio	16
De la zonificación ecológica y económica a la política territorial regional como base para la Planificación Económica Regional. La experiencia de San Martín, Débora Landa. . .	16
Microzonificación ecológica económica en la Provincia Constitucional del Callao, Consuelo Muguruza	18
Aplicaciones prácticas de la zonificación ecológica y económica y lineamientos de política para el ordenamiento territorial en la región Piura, Ronald Ruiz	20

TERCER BLOQUE

Otras experiencias de ordenamiento territorial: el ordenamiento territorial comunal, la etnozonificación y la zonificación participativa comunal	22
Ordenamiento participativo del territorio y gestión de los recursos naturales en los Andes peruanos, Rafael Salgado	22
La zonificación ecológica y económica en territorios indígenas en la región San Martín, Anahí Chaparro	23
Zonificación participativa comunal en el marco de la zonificación ecológica y económica, María Teresa Fuentes	24

CUARTO BLOQUE

Construyendo una hoja de ruta para el ordenamiento y la gestión del territorio	26
Propuesta de hoja de ruta de la Plataforma de Ordenamiento Territorial, Ana Leyva	26

TRABAJO DE GRUPOS

¿Qué pasos seguir si no se tiene la ZEE?	28
¿Qué pasos seguir si ya se tiene la ZEE?	30
¿Qué hacer si la ZEE se ha aprobado?	32
Y en el ámbito nacional ¿qué se puede hacer?	33

Siglas y acrónimos

AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú	MINAM	Ministerio del Ambiente
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	OT	Ordenamiento territorial
CAAAP	Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica	PDC	Plan de desarrollo concertado
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico	PIP	Proyecto de inversión pública
CIMA	Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales	POT	Plan de ordenamiento territorial
DGOT	Dirección General de Ordenamiento Territorial	POTC	Plan de ordenamiento territorial comunal
DIT	Diagnóstico integral del territorio	REMURPE	Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú
GT	Gestión del territorio	ROF	Reglamento de Organización y Funciones
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas	TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos
		ZEE	Zonificación ecológica y económica

Presentación

En setiembre del año 2013 se discutió y aprobó en el Acuerdo Nacional la Política de Estado 34, referida al ordenamiento y gestión territorial, reflejando el amplio consenso sobre el tema de los sectores políticos, sociales y empresariales que forman este acuerdo. La política debe servir de base para la discusión y aprobación de una ley que establezca pautas claras para el diseño y la implementación de las políticas públicas en nuestra diversidad territorial, y que determine las funciones, roles y competencias de los tres niveles de gobierno que actúan y toman decisiones con respecto a la gestión del territorio.

A pesar del avance logrado en el marco del Acuerdo Nacional, el 2014 fue un año de contramarchas. Entre las medidas tomadas por el Gobierno para revertir la desaceleración económica que vive el país, promulgó la Ley N° 30230, la cual establece, entre otras cosas, que la política de ordenamiento territorial (OT) debe ser aprobada por el Consejo de Ministros y no luego de un amplio debate democrático en el Congreso. La ley cuestiona, además, el efecto vinculante o regulatorio que debe tener el OT y los diversos instrumentos de planificación para una gestión concertada del territorio.

Este retroceso se ha producido a pesar de que existen diversos procesos a nivel subnacional orientados al ordenamiento de los territorios. Ante las exigencias y desafíos que plantea la adecuada gestión del territorio (GT), varios gobiernos descentralizados, con el apoyo de la Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOT) del Ministerio del Ambiente (MINAM) y de diversos actores de la sociedad civil, han logrado importantes avances en la implementación de los procesos de zonificación ecológica y económica (ZEE), así como en los estudios especializados requeridos para el diagnóstico integral del territorio.

Igualmente podemos constatar que existen planes de ordenamiento territorial (POT) formulados y utilizados por los Gobiernos locales y las comunidades para una gestión sostenible de sus territorios. Asimismo, varios Gobiernos regionales han definido mecanismos para utilizar la ZEE como parte de los procesos de planificación, con lo cual se han dotado de mejores condiciones para una gestión del territorio orientada al desarrollo y el bienestar de su población. Con estos mecanismos lograron superar las trabas que encontraron para formular sus POT.

En este marco general se realizó el III Taller Nacional sobre Ordenamiento Territorial, organizado por la Plataforma para el Ordenamiento Territorial y por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Se contó con la participación de funcionarios/as, especialistas y autoridades regionales y locales. Este foro de intercambio y debate, cobró mayor relevancia porque tras las elecciones regionales y locales, los gobiernos subnacionales tienen nuevas autoridades y funcionarios/as.

Para el taller se plantearon los siguientes objetivos:

- Impulsar el intercambio y el interaprendizaje entre funcionarios/as de los gobiernos descentralizados y representantes de la sociedad civil, sobre la necesidad, importancia y alcances del ordenamiento y la gestión territorial para el desarrollo sostenible comunal, local y regional.
- Elaborar una hoja de ruta para avanzar en los procesos de ordenamiento y gestión del territorio, en todos los niveles.
- Establecer una red de trabajo permanente entre funcionarios/as, especialistas e instituciones de la sociedad civil, para impulsar los procesos de ordenamiento y gestión del territorio.

En este documento recogemos los principales planteamientos y temas de discusión presentados en el taller con la expectativa de contribuir al debate sobre esta decisiva política de Estado y dar continuidad a lo trabajado en este enriquecedor encuentro.

El documento está organizado en función de los cuatro momentos en los que se programó el taller. El primer bloque se centró en la aproximación conceptual, técnica y política al ordenamiento y la gestión territorial mediante tres presentaciones, las cuales estuvieron a cargo de Francisco Santa Cruz Castello, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Helga Valdivia Fernández, de la DGOT del MINAM y Eduardo Ballón Echegaray, representante de la Plataforma Interinstitucional de Gobiernos Descentralizados (ANGR, Asociación de Municipalidades del Perú-AMPE y Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú-Remurpe).

En el segundo bloque se identificaron las políticas y acciones de ordenamiento y gestión territorial implementadas por los Gobiernos regionales y locales a partir de la información y los lineamientos propuestos o derivados de la ZEE. Se presentan para ello las exposiciones de Débora Landa Pérez, representante del Gobierno Regional de San Martín; Consuelo Muguruza Minaya, representante del Gobierno Regional del Callao y Ronald Ruiz Chapilliquén, representante del Gobierno Regional de Piura.

En el tercer bloque se abordaron las experiencias relacionadas con el OT comunal, la etnozoonificación y la zonificación participativa comunal, las cuales fueron presentadas para la discusión por Anahí Chaparro Ortiz de Zevallos del Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (Caaap); Rafael Salgado de Ayuda para el Desarrollo Gembloux; y María Teresa Fuentes Ríos, del Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales (CIMA)-Cordillera Azul, instituciones que forman parte de la Plataforma de Ordenamiento Territorial.

El cuarto y último bloque se dedicó a la construcción de la hoja de ruta para el ordenamiento y la gestión territorial. Ana Leyva, de CooperAcción, organización integrante de la Plataforma, presentó la propuesta que trabajaron los funcionarios/as de los gobiernos descentralizados y del MINAM, así como especialistas e integrantes de la Plataforma presentes en el taller. Con este planteamiento queremos ayudar a definir un camino que permita iniciar —o avanzar en— los diversos procesos orientados al ordenamiento y la gestión del territorio, cualquiera que sea el momento en que estos se encuentran.

Primer bloque

El ordenamiento territorial en perspectiva



Ordenamiento y gestión territorial en el Perú

Francisco Santa Cruz, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)



El propósito de la exposición es poner en agenda las relaciones entre desarrollo, descentralización y ordenamiento territorial. Es necesario enfocar estos temas desde una perspectiva política, más que técnica u operativa, pues debemos subrayar que gobernar consiste en formular y ejecutar políticas.

El ordenamiento territorial no debe ser visto como el tema de un sector en particular, menos aún debe estar a cargo del sector Ambiente como el único protagonista. Dado que se

trata de un tema vinculado al desarrollo, el OT involucra a todos los sectores y niveles de gobierno. El sentido último del OT es contribuir decisivamente a la formulación de políticas sobre el territorio para alcanzar el desarrollo humano como fin esencial.

Lo mismo ocurre con la descentralización, que es una parte fundamental de la reforma del Estado y cuyo sentido real se advierte cuando se la analiza como un instrumento al servicio del desarrollo. El significado básico de la conformación de instancias subnacionales de gobierno es gobernar y esto implica diseñar y ejecutar políticas públicas para que, en función de éstas, se elaboren y pongan en marcha estrategias, programas, instrumentos y herramientas. La relación entre descentralización y ordenamiento territorial es privilegiada y es indispensable establecer el diálogo entre estos instrumentos al servicio de un fin superior que es el desarrollo.

La descentralización no es un instrumento unívoco, tiene una ambivalencia y un doble carácter. Desde una perspectiva integral del desarrollo, descentralización y centralización cumplen un papel; todo depende del propósito para el que descentralizamos, en qué nivel y para qué tipo de políticas. En función de esto, en algunos casos será necesario centralizar la acción del Estado.

En la descentralización existe una combinación necesaria de dos principios: uno primero es el de la subsidiariedad, que nos orienta para saber qué funciones y qué políticas deben llegar al nivel más cercano a la población, es decir en qué medida debemos descentralizar. Al mismo tiempo, existe la necesidad de respetar el principio de las economías de escala, que indica para qué políticas es necesario concentrar y centralizar decisiones y recursos a fin de lograr mejores impactos y mayor eficiencia.

El ordenamiento territorial es una herramienta que nos ayuda a ver en qué punto nos ubicamos para asegurar una gestión pública orientada al desarrollo de nuestros diversos territorios. Contribuye a definir cuándo avanzar en descentralizar funciones, competencias y recursos, y cuándo es necesario mantener un manejo centralizado.

Este necesario equilibrio es especialmente complejo y ambiguo en lo que se refiere a los Gobiernos regionales porque estos se ubican en un nivel intermedio. En relación con el Gobierno nacional, los Gobiernos regionales impulsan la tendencia hacia la descentralización, reciben y se les conceden funciones. No obstante, respecto de los niveles municipales, los regionales representan una tendencia a la concentración de decisiones, de recursos y de economías de escala.

Este no es un tema menor, ya que si se quiere tener impacto mediante las políticas regionales es necesario tomar en cuenta las economías de escala, al mismo tiempo que se considera la subsidiariedad respecto del Gobierno nacional. Dar forma a esta orientación requiere no solo la definición clara de los roles de cada nivel de gobierno sino también establecer mecanismos de complementariedad y

colaboración para hacer posible una mayor competitividad de los diversos territorios.

Por ello hay que reconocer que el llamado centralismo regional, por ejemplo, no solo es inevitable, sino que también es necesario para tener políticas y proyectos regionales de cierto impacto sobre el territorio. Esto lleva a establecer competencias entre los tres niveles de gobierno que sean consistentes con una adecuada gestión en las distintas escalas territoriales.

Por ejemplo, las políticas macroeconómicas y las de precios son una competencia fundamental y exclusiva del Gobierno nacional. En el nivel regional se requieren políticas referidas a la realidad territorial; por tanto, conectadas de manera directa con el ordenamiento territorial. En general, todas las políticas de desarrollo pueden y deben tener expresión territorial y el OT es el instrumento que les da coherencia. Las políticas sectoriales, las de promoción productiva y de fomento de mercados tienen un claro sentido territorial y, por ende, deben ser una función política compartida entre el Gobierno nacional y el Gobierno regional.

En cuanto a las políticas de provisión de bienes públicos, como la infraestructura, podemos establecer que si se trata de una de dimensión o alcance nacional, esta debe ser competencia del Gobierno nacional. Sin embargo, hay un conjunto muy amplio de proyectos para responder a diversas necesidades de acondicionamiento, integración y equipamiento del territorio que deben ser responsabilidad de los Gobiernos regionales. Por ello es fundamental establecer el espacio de actuación de estos en la provisión de bienes públicos, de tal manera de no duplicar las funciones de los Gobiernos locales.

Las políticas de alivio a la pobreza deben estar muy cercanas a la población y a sus organizaciones, además de tener un marco general normativo y de financiamiento. Se trata de políticas típicamente compartidas entre el Gobierno nacional y los Gobiernos locales.

Todo esto nos indica que el OT es un proceso que requiere la interacción intergubernamental e intersectorial para darle una efectiva visión de integralidad. El OT da expresión territorial a las políticas y contribuye a la construcción social de los territorios a través de esas políticas. Asimismo, permite regular política y técnicamente esa construcción y contribuir a dar respuesta a los problemas centrales de los distintos territorios.

En un país como el Perú, las políticas de construcción social del territorio debieran responder a preguntas cruciales en términos de modelo de desarrollo. Por ejemplo, ¿industrias extractivas y exportación primaria o modelo de desarrollo orientado a la diversificación productiva con mayor valor agregado? O, en relación con los intereses de los distintos actores, ¿opción excluyente o integradora entre comunidades y empresas?

Se pueden distinguir dos niveles de políticas: uno macro, que corresponde al nivel nacional, y otro de políticas intermedias o mesopolíticas, que corresponden a los Gobiernos regionales. En el nivel macro, las estrategias de desarrollo basadas en la exportación primaria se consideran las ventajas naturales, cuyo manejo responde a una dinámica nacional. La intersección de las políticas de nivel macro y el uso de las ventajas naturales da como resultado exportaciones de productos primarios.

Si se propusiera pasar a una fase más avanzada del desarrollo, con exportaciones más complejas de alto valor agregado, se necesitarían además de las políticas nacionales, políticas intermedias impulsadas por los Gobiernos regionales, que no estuvieran basadas en ventajas naturales inmediatas, sino en la creación de ventajas competitivas en el territorio, usando como instrumento políticas intermedias de carácter territorial.

La ruta del desarrollo, en la cual el territorio tiene que verse como un espacio de tratamiento e impulso para activar ventajas complejas, es un tránsito que requiere la colaboración tanto del Gobierno nacional y del regional como del local. Este es el desafío de las políticas territoriales para el desa-

rollo, en el cual el OT debe ser un instrumento funcional que ayude a concretarlo.

Es importante revalorar el sector rural. Muchos de los desafíos y tareas que el país tiene desde el punto de vista del desarrollo con anclaje territorial, pasan por dar mayor valor a este sector.

Para atender las estructuras y dinámicas del territorio es necesario considerar la divergencia existente entre la organización natural del territorio y la organización política y la gestión del Estado. El OT nos tendría que indicar dónde está la brecha entre la organización natural y la organización política, funcional y administrativa del Estado. Esta fractura tiene impactos para la viabilidad de un proyecto de desarrollo sostenible, pues el Estado no está pensado para la gestión de cuencas y de los ecosistemas. Para cerrar esta brecha se necesitaría potenciar las instituciones de segundo piso; es decir, contar con una institucionalidad específica para estas dimensiones territoriales. Esa convergencia podría ser la base para la conformación de futuras regiones.

En el marco de las políticas de desarrollo y de la necesidad de establecer competencias entre los niveles de gobierno se requiere un ordenamiento territorial que ayude a poner en la agenda de la descentralización temas cruciales, entre ellos los siguientes: los recursos hídricos en el escenario del cambio climático; la seguridad alimentaria; la conservación de la biodiversidad, que nos hace un país rico y, a su vez, fuente de vulnerabilidad debido al cambio climático. También la diversificación productiva, absolutamente crucial, sobre todo en un escenario en el que se ha agotado la etapa expansiva de los precios de las materias primas, y que no puede hacerse al margen de la diversidad de nuestros territorios. El OT tiene mucho que decir en relación con la diversificación productiva.

El OT debe plantearse, además, como instrumento para reconstruir la organización administrativa y política del territorio, que plantee las funciones que corresponden a las distintas circunscripciones

regionales y a las provincias. Es necesario reevaluar la importancia de la provincia como unidad de planificación territorial, pues existe un conjunto de recursos y de masa crítica que indican que este espacio puede jugar un gran papel. Hacia adelante, esto puede plantear un nuevo curso al proceso de descentralización, basado en regiones con provincias territorialmente más fuertes.

Ordenamiento territorial. Una herramienta para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales

*Helga Valdivia
Fernández, Dirección
General de
Ordenamiento Territorial
del Ministerio del
Ambiente*



La Política 34 del Acuerdo Nacional denominada “Ordenamiento y gestión territorial” dice lo siguiente: “[...] entendemos el territorio como el espacio que comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, el espacio aéreo que los cubre y en el que se desarrollan relaciones políticas, económicas y sociales entre las personas en el entorno natural, en un marco legal y constitucional en el que convergen los intereses, identidades y cultura de las poblaciones”.

El ordenamiento territorial es un proceso que entiende que en el territorio se desenvuelve un sistema que integra diversas dimensiones. Desde esa noción, el MINAM, en correspondencia con sus funciones, los avances en el país, las normas vigentes y lo que establece la Constitución del Perú, ha incorporado los mecanismos normativos que facilitan pasar de un proceso fragmentado, como se ha entendido el OT por años, a un proceso sistémico, articulado e integrado.

Desde la aprobación de la Resolución Directoral 007-2013-EF/63.01 se cuenta con lineamientos

para la formulación de proyectos de inversión pública (PIP) en materia de OT. La resolución es un punto de quiebre para la viabilidad de esta herramienta esencial para el desarrollo del país. Con este instrumento financiero se pueden diseñar e implementar los procesos necesarios para el conocimiento a profundidad del territorio, del sistema territorial y de las dinámicas territoriales.

Este apoyo financiero permite que los Gobiernos regionales y locales puedan cumplir con sus funciones y competencias en este ámbito. A diferencia de otros procesos, como el acondicionamiento territorial o el desarrollo urbano, el OT tiene un mecanismo concreto para su implementación. Sin embargo, bajo la denominación de desarrollo de capacidades para el OT, en el país se han promovido otros procesos, entendidos de manera inadecuada, lo que ha llevado a una confusión conceptual. Actualmente se tienen proyectos de inversión pública a través de los cuales se ha trabajado en la zonificación ecológica y económica y, con esa misma denominación, se han trabajado también la demarcación territorial, el acondicionamiento territorial y el desarrollo urbano. Muy pocos son los Gobiernos que han usado e implementado adecuadamente la información de la ZEE.

Asimismo debemos señalar que desde el año 2006 se iniciaron los mecanismos de ZEE, lo cual llevó a entenderla como el equivalente del OT. Si bien la ZEE es un instrumento importante, el territorio debe entenderse como un sistema complejo e integral, que comprende tanto sus recursos como la interrelación que existe entre estos y la población. Se debe tener en cuenta que estamos ante un sistema construido y un medio físico, diferencia importante para corregir lo avanzado en ZEE y mejorar las condiciones para una adecuada gestión del territorio. El MINAM viene trabajando con los Gobiernos regionales con este enfoque del OT para implementarlo y para construir los instrumentos técnicos que lo sustenten.

Ante las dificultades señaladas, se planteó el nuevo marco normativo que entiende que el proyecto

de inversión pública para el ordenamiento territorial consiste en la provisión de servicios especializados, orientados a atender la demanda de la población por información y regulación para la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio. Muchos PIP que se han ejecutado, han llegado hasta la elaboración de los instrumentos y la generación de la información, pero no se han implementado debido a que se ha entendido que estos proyectos solo permiten la elaboración del instrumento, pero no su aplicación.

La apuesta hoy es que los PIP permitan iniciar el proceso y garantizar que lo avanzado tenga continuidad y sea sostenible. Para ello se requiere analizar las políticas, tal como las hemos venido interpretando y como se han implementado en el territorio. Asimismo, hace falta analizar la capacidad institucional de los Gobiernos regionales y locales, y de otras instituciones para implementar el OT. Del mismo modo se requiere articular políticas e incorporar este proceso en los planes de desarrollo concertado (PDC), así como en otros instrumentos clave de la gestión descentralizada.

Hoy existen estrategias regionales de cambio climático o de protección de la diversidad biológica que no están vinculadas al banco de información generado en los estudios de la ZEE. En algunos casos, los planes de OT, los planes de desarrollo urbano o los PDC no toman en cuenta lo producido por los estudios de la ZEE. Para revertir esta situación se cuenta con la Directiva 001-2014-CE-PLAN, que se refiere al Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y que define que el OT es un insumo estratégico para el desarrollo del país y las regiones.

Este nuevo mecanismo financiero que son los PIP permite entender el OT como un proceso integrado, en el que se definen dos tipos de servicios:

- **Servicio de información:** se refiere a la provisión de datos integrales relacionados con las alternativas de uso sostenible del territorio, basados en la evaluación de sus limitaciones y

potencialidades. Se tienen en cuenta todos sus componentes: físicos, biológicos, económicos, sociales, culturales, ambientales, políticos y administrativos. En este sentido, la ZEE, los estudios especializados y el diagnóstico integral del territorio (DIT) son los principales insumos para la prestación de este servicio.

- **Servicio de regulación:** consiste en normas y reglas para la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio, formuladas a partir de los instrumentos generados en la etapa de diagnóstico (ZEE, otros estudios especializados) y del plan de ordenamiento territorial. Este último debe estar alineado a los planes de desarrollo concertado regionales y a otros instrumentos como los planes de acondicionamiento territorial y los planes de desarrollo urbano.

El esquema metodológico del proceso de OT muestra tres grandes etapas:

a. La realidad: ¿cómo estamos?

Implica conocer la realidad del territorio a través de tres instrumentos: la ZEE, los estudios especializados y el DIT. Se trata de la fase preparatoria, que consiste en la información que se requiere para diseñar e implementar el proceso de OT en el marco de la normativa existente, tal como se viene realizando hoy en el país. En esta fase también se formulan y se ejecutan los PIP con el nuevo enfoque del OT. Actualmente existen 212 PIP, por más de 300 millones de nuevos soles, que necesitan incorporar el enfoque del OT, no de manera fragmentada sino que vean el territorio como un sistema que incorpora las dinámicas económica, social, ambiental y cultural de cada territorio.

b. La propuesta: ¿cómo nos gustaría estar?

En esta etapa se trabaja un plan de OT. La metodología que se viene diseñando recoge lo que se ha hecho en otros países y lo avanzado en el nuestro. Implica un análisis prospectivo, un diseño con modelo propositivo —en este caso,

el modelo de OT— que debe estar vinculado al modelo de desarrollo del país, al de la región y al del Gobierno provincial y distrital, los cuales deben estar vinculados entre sí.

c. La implementación: ¿cómo lograrlo?

Esta es la fase más importante e incluye una serie de estrategias. No se requiere culminar con la elaboración del plan de OT para empezar con su aplicación, tal como se viene haciendo en Piura, con la formulación de políticas de desarrollo territorial; o en San Martín, que implementa algunas acciones a partir de información disponible sobre el territorio. Esto permite decir que la ZEE da una serie de alternativas de uso del territorio e información que facilita la toma de decisiones. La información de la ZEE se puede utilizar para implementar políticas o para mejorar la gestión del territorio, que incluye la gestión ambiental, la gestión del cambio climático, la gestión de los riesgos o la gestión de la diversidad productiva.

Es importante señalar que antes se trabajaba sólo el medio físico natural, hoy se trabaja el subsistema del medio construido, que corresponde a las dinámicas sociales, políticas y económicas territoriales. A través de los estudios se lleva adelante el análisis de las interrelaciones que existen en cada espacio. Este es el enfoque del sistema territorial.

El MINAM viene trabajando con otras instituciones para contar con una mejor ruta para el OT, entre ellas, con el Ministerio de Relaciones Exteriores en la definición de la estrategia de articulación fronteriza; con el Ministerio de la Producción para establecer el vínculo entre la diversificación productiva y el OT; y con el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) para vincular el OT al Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

Ordenamiento territorial, articulación intergubernamental y participación ciudadana

Eduardo Ballón
Echegaray, Plataforma
Interinstitucional
de Gobiernos
Descentralizados ANGR,
AMPE, Remurpe



Como punto de partida es pertinente señalar las debilidades del proceso de ordenamiento territorial en el país, ya que después de 35 años de distintas políticas territoriales, con innegables avances parciales, subsisten problemas sin resolver.

Se vive un proceso de descentralización fundamentalmente de formas, con un centralismo preponderante. En caso de duda se puede mirar la evolución de los recursos que maneja el Gobierno nacional en comparación con los recursos que manejan los gobiernos descentralizados; por ejemplo, en el año 2015, aquél maneja un porcentaje mayor que en 2014. Sin recursos no hay autonomía o es limitada y la descentralización fiscal está paralizada. Esta falta de autonomía es igualmente válida para la relación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) con los sectores y con las regiones y municipalidades.

No se pueden negar las limitadas capacidades técnicas de los gobiernos subnacionales y, a pesar de los esfuerzos del MINAM y de otros sectores, no hemos tenido una estrategia de desarrollo de capacidades. A lo anterior se añade la altísima rotación del personal en los diferentes Gobiernos regionales y locales, así como también en el Gobierno nacional.

Por otro lado, la articulación intergubernamental es débil. En materia ambiental, por ejemplo, se carece de la Comisión Intergubernamental aprobada por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo hace varios años. Por eso existe desarticulación absoluta entre políticas territoriales y sectoriales; hay

permanentes contradicciones entre las políticas territoriales y ambientales, y el desarrollo es solo un fantasma que da vueltas, porque en el sentido estricto no hay políticas.

Constatamos también que la planificación en el Perú es fundamentalmente tecnocrática, con baja participación, con un liderazgo muy limitado y con escasa legitimidad. A pesar de la profusión de normas, en materia de OT hay debilidad normativa, institucional y ambiental. Se hace bien en mencionar la Política 34 del Acuerdo Nacional, pero hay que recordar cómo fue la batalla para conseguir que se aprobara: el debate no fue entre promineros y antimineros, sino dentro del mismo Poder Ejecutivo.

A esta debilidad de las condiciones institucionales para la gestión territorial hay que sumar el problema de la corrupción —que no es patrimonio de los Gobiernos regionales y municipales como se ha querido hacer creer en el año 2014 para generar desconfianza—, que sin duda afecta las posibilidades para una gestión territorial eficiente y que genere impactos en beneficio de la población.

A pesar de las debilidades señaladas, el OT es una necesidad impostergable en el país para enfrentar los problemas que de manera cotidiana vive la población, como por ejemplo el crecimiento demográfico acelerado; la profundización del acceso desigual a derechos fundamentales según el territorio que se habita; la pobreza y la segregación social, que se expresa en el desequilibrio territorial; la explotación de los recursos naturales que frecuentemente afecta los servicios ecosistémicos; los conflictos socioambientales y las crisis humanitarias; la baja seguridad y el desigual desarrollo humano, entre otros.

Desde los años ochenta, en América Latina las políticas territoriales han ganado presencia en el debate político y son, sin duda, un terreno de disputa. Distintas constituciones nacionales aprobadas en esta época contienen los procesos de descentralización, el esfuerzo de ordenamiento territorial y el discurso por el desarrollo territorial. Como consecuencia se tiene una proliferación de marcos nor-

mativos en toda la región y su implementación en diversos escenarios. En el Perú se tiene una profusa pero desordenada legislación.

La Constitución de 1993 establece que tenemos un Estado social de mercado. El proceso de descentralización, tras la reforma constitucional respectiva, nos define como Estado unitario y descentralizado. Existen abundantes políticas territoriales en el Acuerdo Nacional, como la Política 8 “Descentralización política, económica y administrativa del Estado”, para propiciar el desarrollo integral y armónico; la Política 19 “Desarrollo sostenible y gestión ambiental”; la Política 34 “Ordenamiento y gestión territorial”.

Con este marco normativo se han creado instrumentos sobre ordenamiento territorial. La zonificación ecológica y económica fue leída por las regiones como un instrumento que debía brindar condiciones para avanzar en el OT a favor del desarrollo regional. Como resultado de la maraña de normas que se han ido aprobando, a partir del año 2010 se empezó a crear la sensación de que la ZEE era el OT, lo que conviene precisar para evitar malos entendidos.

Expuesto todo esto, cabe preguntarse ¿hay la posibilidad de construir consensos? Es evidente que hasta hoy han existido enormes dificultades. Es necesario construir un consenso alrededor de un enfoque preciso sobre el OT vinculado al desarrollo y la descentralización, ligado también a las potencialidades y usos del territorio. En ese consenso debemos buscar la confluencia del Estado —que incluye tanto al Gobierno nacional como a los regionales y municipales— con el sector privado y las comunidades.

El gran desafío para los tres niveles de gobierno es superar la tensión existente alrededor de las diferentes políticas territoriales. Para que el OT complemente la planificación socioeconómica debemos partir de un enfoque del desarrollo que recoja la dimensión ecosistémica y ambiental. Así, del modelo de desarrollo socioeconómico avanzamos a un modelo de desarrollo territorial sostenible.

Existen iniciativas y esfuerzos con esta orientación en los distintos Gobiernos.

En relación con el rol de cada nivel de gobierno quedan claras y son indiscutibles —además de reconocidas por los tres niveles— las siguientes competencias:

- Al Gobierno nacional le corresponde la rectoría y las grandes líneas de política pública, lo que Francisco Santa Cruz denominaba la política macro.
- A las regiones, en el marco de las políticas macro, les corresponde organizar y gestionar la política pública regional a partir de sus funciones exclusivas y de su ambigua autonomía. En ese nivel, el fomento de los mercados, el incremento de la productividad y la provisión de servicios públicos son neurálgicos.
- En los ámbitos provincial y distrital —con especial atención en la provincia— les corresponde las tareas del desarrollo local y las políticas de alivio de la pobreza.

Para que esto funcione tiene que haber articulación intergubernamental en el plano vertical y horizontal, algo de lo que carecemos en el país. En general podemos afirmar que el Estado tiene un funcionamiento en paralelo, con débil articulación y muy limitada coordinación. Observemos sino, algunos de los procesos más importantes que vivimos:

- La descentralización, que se está implementando desde el año 2002.
- El desarrollo de instrumentos de ZEE.
- El proceso de OT en el ámbito regional y local.
- El rol del MINAM en el OT.
- El sistema de planeamiento liderado por el Ceplan.
- La postergada reforma del Estado.

En general constatamos que en todos ellos la distribución de las competencias se hace, en los hechos, en detrimento de las instancias más débiles, tanto en el Estado central como en las regiones y localidades. Quien pierde más es la población y, definitivamente, el país en su conjunto.

Un esfuerzo de articulación supondría la capacidad de avanzar hacia una visión integradora, que vincule la reforma del Estado, el proceso de descentralización, el ordenamiento territorial y el planeamiento. En ese marco tiene sentido que se incorpore la formulación y la gestión del presupuesto público, la programación de la inversión pública y la promoción de la inversión privada. Esta articulación mejoraría el conjunto de la gestión pública y facilitaría un eficiente aporte de la cooperación internacional.

¿Qué hace inviable este esfuerzo hasta el momento? La falta de claridad y de voluntad de los más altos niveles del Ejecutivo. Las regiones y municipalidades están convencidas de la importancia de profundizar la coordinación intergubernamental. El Ejecutivo debe reconocer que, con todos los errores de los procesos de la ZEE, estos se vienen utilizando para la gestión del territorio. En Piura, los instrumentos se han usado para actualizar el Plan de Desarrollo Concertado de la Región; en San Martín han incluido aspectos de la ZEE para determinar todas las decisiones de su gestión. Asimismo, la lógica de cooperación entre las regiones ha servido para que se apoyen unas a otras en diversas iniciativas.

Una experiencia a tomar en cuenta es el caso de Cajamarca, donde se han producido cambios en la perspectiva de la concertación y la coordinación. Esto a partir de una situación compleja por la decisión de algunas empresas privadas que, luego de financiar y de haber sido parte del proceso de ZEE, decidieron que algunos resultados no les gustaban y abandonaron el proceso; cuestionaron su calidad técnica y su propia legitimidad.

Recoger estos procesos y aprender de ellos, además de ser indispensable políticamente y sano psicológicamente, supone el reconocimiento de las capacidades y esfuerzos de los otros, en este caso de las regiones y localidades que han sido, son y seguirán siendo quienes insistan en una forma de gobierno más horizontal y concertada. Asimismo, es necesario reconocer la rectoría del MINAM, el rol del Ministerio de Energía y Minas y del MEF e inclusive del Ministerio de Agricultura y Riego, tal como sucedió en el proceso del Acuerdo Nacional.

Es importante tratar el tema de la participación en el OT, pues este debe servir como un instrumento de gobernanza democrática del territorio, del desarrollo y de la toma de decisiones en este. Por ello se debe construir un sistema de acuerdos multiactor, que no esté limitado solo a los actores institucionales, tal como se ha venido haciendo.

Son necesarios acuerdos básicos sobre el uso y la ocupación del territorio, en los que se consideren

los distintos intereses en juego, a partir de una visión compartida en el tiempo. Eso se logra diferenciando momentos en los planes de desarrollo: i) el diagnóstico, que incluye los instrumentos técnicos y el diálogo de saberes; ii) la formulación del plan, que permite la construcción de acuerdos a partir de las grandes orientaciones para el territorio deseable; y iii) la gestión del territorio, que debe incorporar la vigilancia del plan.

Finalmente, queremos señalar que para los gobiernos descentralizados es inevitable ver con extraordinaria preocupación la Ley 30230. En sentido estricto, esta ley pone en el limbo y afecta el proceso de OT, que se ha venido impulsando desde diferentes espacios y que se ha defendido siempre como un proceso técnico, político y administrativo. Esta norma lo convierte en un proceso puramente político, al establecer que el que decide sobre éste es el Consejo de Ministros.

Segundo bloque

Los procesos de zonificación ecológica y económica, usos y alternativas para la gestión del territorio



De la zonificación ecológica y económica a la política territorial regional como base para la Planificación Económica Regional. La experiencia de San Martín

*Débora Landa Pérez,
Gobierno Regional de
San Martín*



La región San Martín cuenta con recursos y usos del territorio diferentes al de otras regiones, aunque enfrenta problemas similares, como aquellos que se refieren al limitado acceso al agua, la electricidad, la educación, la salud o la infraestructura, así como a la existencia de factores que condicionan un escaso desarrollo de las cadenas de valor.

En la región se evaluó que algunas herramientas relevantes, como el plan de desarrollo concertado, el plan operativo institucional o el plan estratégico institucional, no recogían la realidad de la región, pues carecían de una visión integral y no tomaban en consideración que la región San Martín forma parte de la cuenca amazónica.

En general existe desarticulación política y normativa, que empieza en el Gobierno nacional y sus sectores, los cuales no toman en cuenta las condiciones regionales y producen una normativa que no se ajusta a la realidad. Esto se refleja en la región mediante diversos conflictos sociales, económicos y sectoriales.

Frente a esta situación se tomó la decisión de estudiar y conocer el potencial y las limitaciones de nuestro territorio. Al implementarse la ZEE quedó en evidencia que la política existente para la pres-

tación de servicios ambientales había fracasado. Se constató que más del 65% del territorio de la región requería protección ambiental y que había que atender y resolver el grave problema de la deforestación.

Luego del diagnóstico se trabajó en la institucionalidad necesaria para optimizar el uso de la ZEE y de la información producida. Con este propósito se inició su reglamentación. Es así que el artículo 10 conmina a todos los sectores y áreas del Gobierno regional a utilizar este instrumento para cualquier actividad que se realice en el territorio; todo acto administrativo debe contar con un informe de validación de la entidad responsable de este instrumento. El artículo 45 establece que, si se incumple el artículo 10, se pueden iniciar acciones civiles, penales e inclusive constitucionales.

Asimismo, se procedió a cambiar algunas directivas administrativas claves, como la incorporación del informe de validación en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) para los sectores Educación y Salud. Como muestra de la importancia de este cambio señalamos, por ejemplo, que antes no existía planificación para construir los centros educativos; estos se podían edificar incluso en las cabeceras de cuenca, con las consecuencias que esto podía tener.

El reglamento dispuso también que los proyectos de inversión pública debían evaluarse en función de la ZEE para reconocer las zonas en las que se iban a ejecutar, a fin de contribuir a su sostenibilidad. En cuanto a la tenencia de la tierra, se logró una directiva del sector Agricultura para que las constancias de posesión, con fines de titulación, se emitieran en zonas adecuadas y no generasen problemas adicionales.

En la medida que los sectores no estaban totalmente articulados y ante la incertidumbre sobre la Ley de Ordenamiento Territorial se tomó la decisión de desarrollar una política territorial sobre la base de la ZEE aprobada y de su reglamento, lo cual permitió tener un enfoque territorial de la planificación que facilita el objetivo de articular la intervención de los sectores.

Esta política se divide en dos subpolíticas:

- **Política I.** Territorio y sus potencialidades. Cada zona productiva, agropecuaria, urbana, de conservación o de tratamiento especial debe tener sus lineamientos de política y sus iniciativas de gestión con un enfoque territorial.
- **Política II.** Gobernanza de la gestión territorial para el desarrollo humano sostenible. Se generaron mecanismos para que todos los sectores (social, económico, ambiente, recursos naturales, OT, político-institucional) tuvieran la misma relevancia en el momento de decidir sobre el espacio en el que van a intervenir.

Para avanzar en la institucionalidad requerida por esta política se acordó que todas las funciones del pliego institucional consideradas en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) debían tomar en cuenta la información de la ZEE de manera obligatoria. Esta modificación fue aprobada por el legislativo regional y apoyada por la población.

Está pendiente la ejecución de los proyectos públicos prioritarios de la estrategia territorial. Asimismo, promover un mayor acercamiento de la población en general y de los protagonistas de las principales actividades económicas de la región. Esto ayudará a evitar la dispersión en el uso de los recursos públicos y a direccionar de manera concertada la inversión privada, en el sentido de orientarla a las zonas más favorables para invertir, de acuerdo al eje al cual se quiera destinar la inversión.

Un problema para la aplicación de este enfoque es que se tienen normas pero no se implementan. Entre las más relevantes podemos indicar las siguientes: la norma que protege las fajas ribereñas, la Ley sobre dominio público de vía, la Ley de Demarcación y Organización Territorial, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, entre muchas otras. Es necesario poner en funcionamiento el vasto ordenamiento jurídico y se necesita empoderar a la población para gestionar su territorio, lo que facilita el tránsito a una gestión transparente y abierta a la participación de la población.

Hemos definido cinco estrategias para implementar la política territorial:

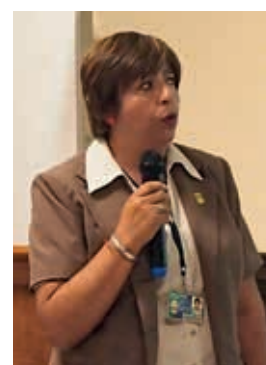
- **Estrategia 1.** Para la demarcación territorial articulada al OT: cuando se reconocen los centros poblados se planifica su espacio y luego se firma un pacto de respeto a la planificación territorial, el cual es acatado por la comunidad y el Gobierno.
- **Estrategia 2.** Núcleos funcionales con gradualidad de los servicios: entre la gama de centros poblados se identifica al mejor ubicado para que actúe como capital; desde ahí se direcciona la inversión del Estado, la cual brinda un programa de atención a las demás poblaciones.
- **Estrategia 3.** La administración y adjudicación de terrenos del Estado: se definen zonas del Estado, en las cuales se establecen reglas de juego y se determinan los espacios de conservación y los de aprovechamiento por la población.
- **Estrategia 4.** La demarcación y titulación de las comunidades nativas: se impulsan procesos de OT con estas comunidades y con ellas se trabaja en una nueva forma de organizar y demarcar sus espacios.
- **Estrategia 5.** La zonificación y el ordenamiento forestal: sobre la base de la información generada por la ZEE, se delinear los espacios

para cada tipo de ordenamiento forestal que se necesita.

En la ruta a seguir tenemos que incorporar a la política territorial regional la mitigación del cambio climático. Asimismo, debemos organizar una base de datos espaciales e implementar procesos de planificación con criterio de cuenca.

Microzonificación ecológica y económica en la Provincia Constitucional del Callao

*Consuelo Muguruza,
Oficina de
Acondicionamiento
Territorial del Gobierno
Regional del Callao*



La zonificación ecológica y económica del Callao es la primera que se ha realizado en el ámbito urbano y que tiene, además, una zona marino-costera. Se llevaron a cabo dos procesos: el primero, en el año 2009, se sustentó en la Ordenanza Regional 008-2009, elaborada por la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial. La norma se actualizó en el año 2012 mediante la Ordenanza Regional 005-2012, a cargo de la Oficina de Acondicionamiento Territorial, que se encarga del proceso de zonificación ecológica y económica y del ordenamiento territorial.

En el siguiente cuadro presentamos los principales problemas relacionados con la microzonificación ecológica y económica (micro-ZEE), las soluciones planteadas y los mecanismos empleados para llevarlas a cabo:

Principales problemas	Soluciones	Mecanismo para implementarlas
La micro-ZEE aprobada como instrumento de uso obligatorio en la planificación territorial colisiona con las competencias de los Gobiernos locales en esta materia. La micro-ZEE no determina los usos del suelo.	Suscribir convenios con los Gobiernos locales para incorporar la micro-ZEE en los planes urbanos del Callao.	Promover la suscripción de los convenios con cada una de las municipalidades (distritales y la provincial). La micro-ZEE ayuda a las municipalidades a mejorar su capacidad de planificación y se trabajan propuestas para cada una de ellas.

Principales problemas	Soluciones	Mecanismo para implementarlas
Al no ser vinculante la micro-ZEE para la determinación del uso del suelo, sino solo un instrumento orientador, los Gobiernos locales la usan en forma limitada.	Micro-ZEE como insumo para la formulación de planes urbanos.	Los Gobiernos locales hacen suya la micro-ZEE; le dan un carácter obligatorio en su planificación territorial; la aprueban mediante una ordenanza.
	Utilización de la micro-ZEE como insumo para la formulación y evaluación de estudios, expedientes de actividades y proyectos de inversión pública.	Promover y asesorar la inclusión de la micro-ZEE en los planes urbanos para formular y evaluar estudios, actividades y proyectos de inversión pública.
	Participar en la fase de análisis prospectivo del plan de desarrollo concertado con la nueva metodología definida por el Ceplan.	Integrar a las distintas instancias en el equipo técnico para la formulación del plan de desarrollo concertado.

En lo que se refiere a la utilidad de la micro-ZEE, la primera aplicación de este instrumento fue el Plan de Ordenamiento Territorial al 2020, el cual dicho sea de paso carece de opinión técnica del MINAM, pero está validado por el Gobierno Regional. En el Plan de Desarrollo Concertado 2011-2021, la micro-ZEE fue utilizada como un insumo del componente de diagnóstico de la región Callao y se aprobó mediante el Acuerdo del Consejo Regional 062-2010. En la política ambiental regional, la micro-ZEE fue un insumo importante y se aprobó con la Ordenanza Regional 002-2013.

En el Plan Maestro del Área de Conservación Regional Humedales de Ventanilla, la micro-ZEE se usó como insumo básico. Igualmente fue importante en la caracterización del estudio para la organización territorial del distrito de Ventanilla.

En lo relativo a la organización del territorio y por su nivel de detalle, la micro-ZEE se utilizó en el Plan de Operaciones de Emergencias del Callao, así como en la formulación de planes urbanos y de gestión de riesgos de desastres. La primera etapa de la instalación del Sistema de Gestión de Riesgos y Desastres (SIGRID) Callao se hizo con información de la micro-ZEE. Otros documentos que incorporan la información de este instrumento son los siguientes: el Estudio de mejoramiento y ampliación de la boca de entrada en el terminal del

Callao; el Plan de Desarrollo Institucional 2010-2014 de la Municipalidad Provincial del Callao; el Plan de Evaluación y Fiscalización Ambiental 2013 del Gobierno Regional del Callao. Adicionalmente, se ha generado información de lotes y se cuenta hoy con catálogos sobre información territorial de zonas específicas.

Es importante resaltar que la micro-ZEE es un instrumento orientador de la planificación, un punto de apoyo fundamental para los diagnósticos, con un nivel de detalle importante y que ha sido apropiado por las municipalidades que lo utilizan para desarrollar sus planes urbanos.

El Gobierno regional apuesta por construir un PDC con enfoque territorial. La Oficina de Acondicionamiento Territorial del Gobierno Regional del Callao, que tiene entre sus funciones elaborar el acondicionamiento territorial y la micro-ZEE, está por iniciar la fase de análisis prospectivo, que es la primera etapa del PDC. Si bien se ha previsto culminar con todas las fases del proceso, se ha decidido iniciar la ZEE y el plan de ordenamiento económico desde la fase prospectiva del PDC del Gobierno regional. Aún cuando existe una gran cantidad de instrumentos con los que se puede trabajar el enfoque territorial, para las instancias de gobierno el referente oficial es el que define Ceplan y que nos permite darle la jerarquía de plan.

En lo que se refiere a la gestión regional, queremos resaltar algunos lineamientos importantes de política pública vinculados al ordenamiento territorial:

- Impulsar el OT regional del Callao, usando como base técnica la micro-ZEE.
- Incorporar en los procesos de OT el análisis integral de riesgo y de adaptación al cambio climático.
- Impulsar mecanismos para prevenir el asentamiento de poblaciones y el desarrollo de actividades socioeconómicas en zonas con alto potencial de riesgos.
- Impulsar el OT como base de los planes de desarrollo concertados, en la gestión de cuencas hidrográficas y en el manejo de la zona marino-costera.

Aplicaciones prácticas de la zonificación ecológica y económica y lineamientos de política para el ordenamiento territorial en la región Piura

Ronald Ruiz Chapilliquén, gerente general de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente del Gobierno Regional Piura



En Piura hemos hecho nuestra la opción “de la ZEE hacia las políticas territoriales regionales”. Consideramos que ésta es la innovación y el aporte más importante desde el nivel regional a las políticas de ordenamiento territorial. La principal función que se asigna a la ZEE es aportar en una responsabilidad de gobierno decisiva, que es la construcción de políticas territoriales. La ZEE es la base del proceso de planeamiento y formulación de políticas; por ello lo definimos como uno de los más importantes instrumentos para construir el Plan de Desarrollo Regional

Concertado, trabajado de manera participativa y vinculado a una efectiva y realista disponibilidad presupuestal.

En Piura se ha construido una visión prospectiva al 2021 mediante el Acuerdo Regional, el cual fue definido como un pacto de gobernabilidad, mecanismo suscrito por todos los candidatos al Gobierno regional, a propuesta de la sociedad civil. Sus características y la amplitud de las fuerzas comprometidas le dan a este instrumento mejores condiciones para su viabilidad.

En Piura se han invertido 1 millón 600 mil nuevos soles en el proceso de la ZEE; se ha realizado un trabajo multidisciplinario e interinstitucional. Hasta el momento y producto del proceso, se han alcanzado los siguientes resultados:

- Se han identificado, a través de un estudio especializado, 300 000 hectáreas de buenos suelos para la agricultura.
- Se ha constatado el avance de la producción de uva para el mercado y se ha superado a Ica como región productora.
- Se ha confirmado la aptitud de la región para la producción de etanol; además, Piura es la única región productora.
- Se ha identificado la importancia de la producción orgánica en la región, como el café y el cacao, entre otros cultivos.
- Se ha comprobado el potencial de la región para la producción de energía solar y se han instalado cinco mil paneles solares para proveer energía a familias de zonas rurales.
- Se constató el potencial eólico de la región y se cuenta con el Parque Eólico Talara, la segunda empresa a nivel nacional, y está en plena operación.
- Se han reconocido diferentes actividades hidrobiológicas en Sechura, que tiene una zona marina con una gran producción de pescado para el consumo humano.

- Se ha confirmado la existencia de yacimientos mineros metálicos y no metálicos de gran potencialidad. A esto debemos agregar la existencia en la región de la principal planta de cemento de América Latina.

Los trabajos realizados por el Instituto del Mar del Perú (Imarpe) y por el Ministerio de la Producción (Produce) han confirmado parte de esta información. Es fundamental que le demos uso a fin de establecer un marco adecuado para la actuación de diversos grupos empresariales interesados en desarrollar actividades como la minería y la explotación de hidrocarburos. En general, consideramos que disponer de la información generada por la ZEE permite informar, con anticipación, sobre el potencial productivo de nuestra región a quienes tienen concesiones o exploraciones en curso.

Esto es más relevante aún, porque no se consulta a los Gobiernos regionales sobre las nuevas iniciativas extractivas de gran dimensión e impacto, con lo cual se crean condiciones para el conflicto. Así, el centralismo es el peor enemigo del OT y el planeamiento territorial. El Gobierno central debería acercarse a conocer y respetar el potencial productivo de las regiones y los avances en la política regional, en vez de otorgar concesiones sin consulta alguna.

La región tiene un gran potencial turístico. Se han identificado rutas de ecoturismo, zonas de conservación y protección ecológica, así como una zona productora de servicios hidrológicos que son los páramos y bosques de neblina. Son zonas que requieren cuidado porque de éstas dependen más de 180 000 hectáreas con riego. Estos espacios se han cartografiado y se trabaja con las comunidades en el manejo de las áreas de conservación.

Una de las contribuciones relevantes de la ZEE es la información generada para identificar la mejor ubicación de los denominados parques tecnológicos. Asimismo se señalan las zonas más vulnerables, expuestas a invasión y derrumbe, y los datos más importantes para el diseño de las infraestructuras viales. Además, las municipalidades cuentan hoy con información indispensable para formular

sus planes de desarrollo concertado, por ejemplo, sobre su zonificación productiva, las áreas de conservación y de recuperación o las zonas de tratamiento especial.

La ZEE es un instrumento de gran utilidad y en la región hemos seguido el esquema metodológico planteado por los órganos rectores, los cuales tienen base en el marco normativo nacional y en los lineamientos establecidos por el MINAM.

La ZEE ha sido muy importante para la formulación de un conjunto integrado de políticas regionales, las cuales cuentan con objetivos, lineamientos y acciones. Entre los objetivos identificados queremos resaltar los siguientes:

1. Aprovechamiento sostenible y diversificado de los recursos naturales renovables y la gestión responsable de los recursos naturales no renovables.
2. Mantenimiento de procesos ecológicos fundamentales y su interrelación con los sistemas que los acogen.
3. Identificación de zonas de tratamiento especial.
4. Recuperación de ecosistemas degradados y contaminados por la acción antrópica.
5. Adecuado ordenamiento y gestión del crecimiento urbano, promoviendo el uso ordenado y seguro del territorio.
6. Identificación de las zonas con potencial de desarrollo, como Sechura, que por su diversidad es la provincia que puede destacar en los próximos años.

Nuestra experiencia sugiere que esta es la ruta más eficiente, útil y que mayor provecho genera en función de la inversión y el esfuerzo realizado. Consideramos que es la mejor opción de uso para la ZEE, independientemente de que haya o no la ley de OT. Su utilidad al servicio de la población se alcanza en el corto plazo y nos evita esperar tres o cuatro años, hasta culminar todo el proceso de OT, para obtener respuestas que permitan un adecuado manejo del territorio.

Tercer bloque

Otras experiencias de ordenamiento territorial: El ordenamiento territorial comunal, la etnozonificación y la zonificación participativa comunal



Ordenamiento participativo del territorio y gestión de los recursos naturales en los Andes peruanos

Rafael Salgado,
Plataforma de
Ordenamiento
Participativo del Territorio



Entendemos por el ordenamiento territorial comunal un proceso social, político y técnico que permite definir de manera concertada y desde un enfoque inclusivo, la organización, la ocupación, el uso y la transformación del territorio. El objetivo es alcanzar el desarrollo integral y sostenible de la población. Ponemos especial atención en que este proceso defina los usos y la ocupación del territorio.

Hemos partido de esta definición y hemos sistematizado experiencias previas de OT comunal para

desarrollar una propuesta metodológica que busca definir los usos y la ocupación del territorio sobre la base del diálogo de saberes; debemos articular los saberes locales y ancestrales con los académicos. Asimismo, se plantea el reto de trabajar con un enfoque prospectivo, mediante el cual los diferentes actores presentes en el territorio puedan construir una visión compartida y plantear estrategias para hacer realidad dicha visión en el corto, mediano y largo plazo.

En la medida que el proceso de toma de decisiones es político, se busca comprometer a los diferentes actores —públicos, privados y de la sociedad civil— para que cumplan diversos roles en la construcción de esa visión compartida. En este sentido, se entiende que la fase decisiva de estos procesos comunales es la implementación y ejecución de los proyectos priorizados en el plan de ordenamiento territorial comunal (POTC). Por tanto es funda-

mental la participación de los Gobiernos locales para que asignen los recursos financieros necesarios que permitan poner en marcha los proyectos.

Esta propuesta metodológica tiene base en los enfoques de diálogo de saberes y de equidad de género, así como en la prioridad de la gestión de riesgos y la adecuación al cambio climático en los territorios comunales. Igualmente relevante para la sostenibilidad del proceso, es el protagonismo de todos los actores presentes en la comunidad. El punto de partida son las necesidades e intereses de la población comunal y se trabaja para la construcción colectiva de una visión sobre el territorio.

Para desarrollar estos procesos es necesario promover espacios de capacitación de facilitadores/as del ordenamiento territorial comunal, cuyo rol es mejorar las condiciones para el diálogo y la articulación entre los diversos actores. El/la facilitador/a comunal se relaciona también con la implementación de los POTC, es decir con el diseño de las estrategias para identificar los recursos financieros necesarios para ejecutar los proyectos que surgen de la visión compartida sobre el desarrollo del territorio.

Uno de los retos de estos procesos es identificar los diversos mecanismos y estrategias para vincularse con aquellos impulsados por las distintas instancias de gobierno, tanto los que provienen de los Gobiernos locales y regionales, como los promovidos por las entidades del Gobierno nacional, por ejemplo, el MINAM.

¿Por qué es necesario realizar estos procesos en una escala más pequeña que la microzonificación? Porque se busca completar la información y validarla con las personas. Las comunidades cuentan con saberes que no se valoran cuando se toman decisiones sobre su territorio. Por tanto, es importante que se consideren los saberes de la gente para complementar la información obtenida en los niveles micro, meso y macro. Con ello se logra que las personas se involucren y sean parte de los procesos.

No se trata de contraponer lo que se hace en el nivel comunal con lo que hacen las municipalidades, sino más bien de complementar y profundizar lo realizado. Debemos reconocer el conocimiento que existe en las comunidades e involucrar a la gente en las decisiones sobre su territorio. No hacerlo es menospreciar sus saberes porque somos los técnicos, los sociólogos o los antropólogos y, plantearlo de esa forma, genera los conflictos.

La zonificación ecológica y económica en territorios indígenas en la región San Martín

Anahí Chaparro,
Centro Amazónico
de Antropología y
Aplicación Práctica
(CAAAP)



¿Cuáles son las consecuencias de la zonificación ecológica y económica y de la Política Territorial Regional de San Martín para los pueblos indígenas? Sobre la base de estos instrumentos de gestión, el Gobierno regional inscribió a su nombre, en los Registros Públicos, territorios kichwa y shawi —que no son visibles en la ZEE— y superpuso concesiones de conservación que se otorgaron a terceros. Esto vulneró los derechos de las comunidades nativas y ha generado dificultades para su titulación.

Yaku Shutuma Rumi es el proceso de zonificación comunal que realizó la comunidad con el acompañamiento del CAAAP. El problema surgió por la Zona de Conservación y Recuperación de Ecosistemas y el otorgamiento de una concesión a la empresa Epoamérica, en un espacio que se superpone con territorios de comunidades nativas Achuar y kichwa, lo cual dificultó la titulación de la comunidad. Su proceso de titulación comenzó hace año y medio y hasta hoy no puede culminarlo.

Es necesario analizar las lecciones que nos deja la experiencia de la región San Martín para garantizar, en adelante, que estos instrumentos se

implementen con un enfoque intercultural, de modo que las propuestas de desarrollo sostenible vayan de la mano con el respeto de los derechos de los pueblos indígenas.

En algunos casos, la zonificación regional no brinda el suficiente detalle sobre los territorios de las comunidades como para identificar sus zonas productivas, las de conservación o las forestales. Por ejemplo, según la zonificación regional, en la zona de Yaku Shutuma Rumi no había ninguna zona de producción, todas eran de conservación o de aprovechamiento forestal. No se trata de invalidar la ZEE regional, pero sí de señalar la importancia de vincularla y complementarla con información de mayor detalle, proveniente de procesos que involucren a las comunidades.

En lo que se refiere al tema de la consulta, estos casos nos demuestran que la ZEE debe permitir la toma de decisiones concretas de manera participativa. Y no solo la ZEE sino que la política territorial regional debe incluir también la consulta previa porque incluye decisiones que van a afectar la vida de los pueblos indígenas.

Zonificación participativa comunal en el marco de la zonificación ecológica y económica

*María Teresa Fuentes
Ríos, CIMA Cordillera
Azul*



En esta exposición presentaremos los casos de las comunidades nativas de Santa Rosa de Aguaytía de la etnia shipibo y yamino, de las comunidades de Mariscal Cáceres, de la etnia cacataibo, en Padre Abad, Ucayali.

El Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales (CIMA)-Cordillera Azul trabaja en el Parque Nacional Cordillera Azul, que se encuentra ubicado en cuatro departamentos:

San Martín, Loreto, Ucayali y Huánuco. El parque cuenta con un área de 1 353 190,85 hectáreas y la zona de amortiguamiento tiene una superficie de 2 303 414 hectáreas, con lo que suma un total de 3 656 605 hectáreas.

Desde que inició su trabajo en el año 2003, CIMA apoyó la gestión del parque nacional y continúa actuando en la zona de amortiguamiento. Desde el año 2008 tiene un contrato de administración por veinte años otorgado por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp).

Ha tenido a su cargo diversas actividades, procesos y herramientas, sobre todo en la región San Martín, que ha sufrido bastante presión sobre su territorio. Las herramientas y actividades que CIMA desarrolló fueron la planificación estratégica, el monitoreo, la ZEE y los diagnósticos socioeconómicos, entre otros.

En el año 2011, el análisis realizado llevó a articular todas las actividades y herramientas, de lo que resultó un modelo de intervención denominado Fortalecimiento de capacidades locales para la conservación (Focal).

Antes de planificar se consideró necesario sensibilizar a la comunidad, aplicando la educación ambiental y explicando cómo podía planificarse en función de responder a sus necesidades. Después se pasó a una segunda etapa, de diagnóstico a partir del análisis hecho en las mismas comunidades y se implementó como parte de los procesos de planificación participativa comunal. Esta etapa tuvo dos momentos: el diagnóstico socioeconómico y el físico-ambiental. Ambos son el punto de partida de una tercera etapa, que hemos denominado como la elaboración de normas de convivencia para construir los planes de vida. En estos tres procesos, el monitoreo y la evaluación tienen un rol transversal.

La zonificación participativa comunal se ha realizado en varias zonas; cada experiencia realizada ha sido diferente y de todas ellas se ha aprendido. A partir de ellas, CIMA ha desarrollado el modelo

de este tipo de zonificación, tomando en cuenta los lineamientos generales establecidos tanto en el Reglamento de la ZEE como en la Directiva sobre la Metodología de la ZEE. Hemos puesto especial atención en los aspectos participativos y en el empoderamiento de la población en todas las fases del proceso a través de tres factores:

- Información, difusión y comunicación durante el proceso.
- Procesamiento digital, análisis y construcción de modelos de datos de sistemas de información geográficos (SIG).
- Autogestión, participación, concertación y continuidad.

La experiencia desarrollada en Aguaytía tuvo los siguientes momentos:

- Etapa de sensibilización y preparación del proceso:
Se capacita al equipo técnico en cada lugar en el que se va a implementar el proceso. Se realizan reuniones para informar a los/as dirigentes/as y autoridades sobre los alcances y características de la ZEE, así como para solicitar el permiso a las autoridades a fin de realizar la zonificación participativa comunal. A partir de lo anterior se conforma la Comisión Técnica de ZEE. Este trabajo se coordina con la federación de las comunidades nativas.
- Etapa de recojo de información:
De acuerdo a nuestra experiencia, esta fase dura tres meses y tiene dos momentos:
 - » El primero es la información para ampliar los saberes locales, momento en que se enseña a los miembros de las comunidades a usar el mapa y las imágenes satelitales; se les prepara para usar el sistema de posicionamiento global (GPS) y las cámaras fotográficas. Poco a poco, ellos identifican el uso de estos instrumentos y con esa preparación van al campo acompañados por

un/a técnico/a. La población ubica los espacios geográficos, sus potencialidades, atractivos y peligros apoyados en su conocimiento previo del territorio.

- » La segunda etapa implica el recojo de información técnico-científica; se hace el estudio de fisiografía, de suelos, entre otros. En el campo se ha tenido siempre el apoyo de la comunidad.
- Etapa de análisis y reflexión:
Una vez que se tienen los resultados organizados, estos se llevan a las comunidades. En paralelo y de forma constante, se mantiene la comunicación con el Gobierno local y el Gobierno regional. En las comunidades se explica cada resultado y se va reconociendo el potencial forestal o de turismo con el que cuentan para formar concertadamente una idea clara de lo que tienen en su territorio.
- Etapa de zonificación:
En esta etapa se trabaja con la Comisión Técnica y con representantes del Gobierno regional y de las universidades. Se elaboran los modelos y submodelos con las autoridades. El resultado es una propuesta de zonificación que se vuelve a llevar a la comunidad. Sus miembros revisan y opinan sobre la información y su validez, y recogen propuestas para ajustar el instrumento y mejorar su adaptación a la realidad comunal.
- Etapa de apropiación:
El documento con la base de datos se presenta al Gobierno local para que lo apruebe y transforme en un instrumento de gestión.

Este es el modelo de zonificación participativa comunal que aplica el CIMA. Esta zonificación es solo una parte de un proceso más amplio. Es necesario hacer el diagnóstico socioeconómico con un mapeo de las fortalezas y debilidades, y avanzar hacia un proceso de planificación territorial. La zonificación participativa comunal es un insumo base para estos procesos.

Cuarto bloque

Construyendo una hoja de ruta para el ordenamiento y la gestión del territorio



Ver: Cartilla "Hoja de Ruta del ordenamiento territorial".

Propuesta de hoja de ruta de la Plataforma de Ordenamiento Territorial

Ana Leyva, Plataforma para el Ordenamiento Territorial

En la propuesta de hoja de ruta que hemos presentado se incluye la importancia de la organización del



territorio con el fin de promover el desarrollo y corregir desequilibrios. Asimismo, planteamos lo indispensable que es definir los usos del territorio y dotarlo de la estructura requerida para el desarrollo (equipamiento, infraestructura, etcétera).

La propuesta plantea cuatro aspectos, los cuales se presentan a continuación:

1. ¿Qué pasos seguir si no se tiene la ZEE?

Se resalta la importancia de la voluntad política de los actores estratégicos; sin esto el proceso no marcha. Asimismo, es necesario constituir un equipo técnico permanente que lo acompañe, en la medida que se considera que la gestión del territorio es un proceso sostenido, uno de cuyos hitos es el proyecto de inversión pública. Finalmente, hace falta construir herramientas claves para este proceso como son la ordenanza que crea la Comisión Técnica y el diseño de la metodología, entre otros instrumentos.

2. ¿Qué hacer si ya se tiene la ZEE?

La ZEE, que es parte del OT, es un proceso participativo, en el que deben estar presentes los diferentes actores que intervienen en el territorio y que serán involucrados por las definiciones que se tomen. Es importante hacerlos parte de la experiencia. El papel y la participación del alcalde o del presidente regional son importantes para que lideren el proceso.

Una vez aprobada la ZEE la información producida en ella debe difundirse en todos los sectores y en los tres niveles de gobierno, para que sus dependencias la hagan suya. Sólo de esa manera se promueve su transformación en efectivo instrumento de gestión en los distintos sectores y niveles de gobierno.

3. ¿Qué hacer si la ZEE está aprobada?

Se deben realizar los estudios complementarios y el diagnóstico integral del territorio para seguir el proceso de planeamiento. Es necesario dar los pasos que hagan falta para que la ZEE se convierta en el punto de partida de la política territorial, la cual debe incluir metas, actividades, plazos y presupuesto. Es importante también que la ZEE sea parte de una reforma de la gestión pública desde un enfoque territorial, para lo cual hace falta repensar la estructura de los Gobiernos locales y regionales

que permita mejorar las condiciones institucionales para gestionar el territorio. Con este fin se debe modificar el Reglamento de Organización y Funciones y el TUPA.

La ZEE es un instrumento fundamental para el proceso de planificación, no solo para la planificación institucional del Gobierno regional o local, sino también para los planes maestros, el plan de gestión de riesgo, la estrategia de mitigación y adaptación al cambio climático, entre otros. Los Gobiernos locales y regionales deben promover que los otros niveles de gobierno hagan sus respectivas ZEE e integren la información existente en los diferentes niveles e instancias para dar racionalidad a la gestión del territorio.

La participación de las comunidades es importante porque éstas hacen gestión del territorio; lo han hecho ancestralmente y el OT y la ZEE son herramientas que les pueden ayudar a resolver sus problemas. A su vez, les pueden permitir vincularse con otros niveles de gobierno. Así, el OT les plantea el desafío de salir de la agenda comunal e insertarse en procesos más amplios. Es importante la forma en la que los Gobiernos locales y regionales se plantean esa relación para facilitar que los proyectos priorizados por estas poblaciones cuenten con su apoyo.

4. ¿Qué se puede hacer en el ámbito nacional?

En este nivel, y por la dificultad que existe para impulsar el proceso de OT, es necesario fortalecer un ente rector. Asimismo debemos promover políticas y programas de apoyo a los Gobiernos regionales y locales. En el escenario electoral se debe poner en la agenda de los candidatos el tema del enfoque territorial a partir de los logros alcanzados y los desafíos pendientes. La aprobación de una política de Estado y de la Ley de Ordenamiento Territorial son objetivos clave en este campo. La infraestructura de datos espaciales, el establecimiento de vínculos entre los distintos instrumentos y la simplificación de los diversos instrumentos relacionados con el OT en el nivel local son aspectos igualmente relevantes.

Trabajo de grupos

1. ¿Qué pasos seguir si no se tiene la ZEE?

Construir voluntad política.

Constituir un equipo técnico permanente.

Construir instrumentos clave.

Grupo 1	• Para construir voluntad política hay que incluir también la disidencia política. Desencadenar la voluntad política para iniciar estos procesos necesarios, que a veces no se priorizan ni atienden. • Formular los proyectos de inversión pública y para ello buscar el apoyo de fuentes de financiamiento. Es importante el rol del MINAM, encargado de focalizar los financiamientos de la cooperación internacional. Los Gobiernos regionales y locales deben apuntar a ese rol del MINAM para acceder a las oportunidades de financiamiento. • Además, se debe priorizar tanto la Amazonía como los departamentos de la sierra y de la costa, que también requieren realizar su ZEE para reconocer su territorio y sus potencialidades. • Formar equipos técnicos, de preferencia locales, que son actores clave del proceso. • La Comisión Técnica es relevante. Es un espacio de encuentro de las distintas instituciones públicas y privadas de la sociedad civil, que toman decisiones en un espacio sin polarizaciones. • La Comisión Técnica debe ser reconocida por ordenanza.
Grupo 2	• Incidir en la aprobación de una Ley de OT. • Considerar que los PIP no sean para la ZEE sino para todo el proceso de OT. • Tal como lo hizo la región San Martín, se debe considerar dos miradas del territorio, una del equipo técnico y otra de las comunidades. • Desde el comienzo, el equipo técnico —no necesariamente con consulta previa— debe conversar con la población que habita el territorio para no tener conflictos ni diferentes miradas sobre este. • En relación con la mención sobre la ordenanza que se hace en el documento, debe concordarse con la ordenanza del 2015, que establece las opiniones técnicas que regulan el funcionamiento de la Comisión Técnica de la ZEE. La normativa es del año 2015.

Grupo 3	• Se parte de reconocer la importancia de la voluntad política. Su ausencia puede explicar el porqué la Ley de Ordenamiento Territorial no se ha aprobado aún. Se trata de un tema central en la política de OT. • El marco normativo actual es importante, ayuda, pero hay que seguir presionando por la ley de OT. • En los espacios técnicos regionales y locales es necesario convocar a todas las instituciones de la sociedad civil. El OT no solo pasa por el tema de enfoque ambiental sino que va más allá. Por eso es importante que todos participen. • El programa presupuestal mencionado (0035) es una ventana de oportunidad para el OT que debe complementarse con inversión pública. • Es necesario un plan nacional de OT, donde se fijen metas y actividades por año para hacer la medición.
Grupo 4	• Se requiere sensibilizar a la población y a las autoridades con un plan comunicacional, que parta de un mapeo de los actores que van a formar parte del proceso. • Tener en claro si se van a fortalecer las capacidades del equipo técnico o si se va a capacitar a los consultores que se contrata para hacer los estudios temáticos. • En esta etapa, para el fortalecimiento se deberían tener contenidos mínimos de estudios temáticos y, para los términos de referencia de los consultores, se debería contar con mayor claridad sobre sus perfiles. • Por el momento de construcción del proceso en el que estamos, los consultores se ajustan a los términos de referencia y cuando hay observaciones del ministerio, ellos no asumen la responsabilidad. Cuando el equipo técnico no está fortalecido y no puede subsanar las observaciones, se dejan las cosas sin resolver por mucho tiempo. • Es necesario dar a conocer la información recopilada con los estudios temáticos.

2. ¿Qué pasos seguir si ya se tiene la ZEE?

Grupo 1	• Reconformar la Comisión Técnica Regional en los lugares donde ya se inició el proceso. Darle el peso que requiera para que, a la par que el equipo avanza el trabajo, la comisión pueda retroalimentarlo y le dé soporte y acompañamiento. • Una ZEE regional o provincial debe ser un proceso macro al servicio de otros niveles, como otorgar información para facilitar los procesos meso y provinciales. Es más fácil ceder la información para que los procesos de ZEE de los Gobiernos locales puedan retroalimentarse con información de los niveles superiores. • Hay que mantener el interés y la voluntad política de los decisores. • Incorporar la información lograda en los diferentes procesos de etnozonificación y zonificación comunal. No desconocer los procesos que desarrolla la comunidad. Recoger esa información y, en el momento de tomar decisiones, tenerla en cuenta con tratamiento especial. Respetar las decisiones a los que ha llegado ese espacio. • Sincerar la comunicación con la Dirección General de OT en la medida que, tanto los Gobiernos regionales como el MINAM, están innovando en metodologías para estudios especializados. Se requiere ir más rápido, porque la demora en los estudios puede desanimar a algunos Gobiernos regionales a entrar en estos procesos. • Se reconoce que los estudios especializados aportan, pero se necesita pasar al DIT y elaborar el OT. Esta es una tarea del Estado, con la articulación de los tres niveles de gobierno. Las regiones están interesadas en aportar, pero el nivel nacional debe dar facilidades para contar con la ley de OT.
Grupo 2	• La Comisión Técnica no tiene como única función generar información; de acuerdo a los reglamentos debe vigilar, informar y aconsejar sobre todo el proceso. • Considerar que la ZEE no es sólo un proceso técnico sino también de diálogo con otras culturas y saberes. • Al hablar de la ZEE regional y provincial no debemos dejar de lado las otras experiencias que el Estado ha validado en cuencas, microcuencas e inclusive en comunidades nativas. • Por ello se debe hablar de zonificaciones macro, meso y micro, que permitan incluir a todos los espacios, no sólo al provincial y al regional.

Grupo 3	• Fortalecer espacios de concertación en el tema del OT. • Resaltar el papel de las instituciones que vienen apoyando este proceso y que aportan al fortalecimiento de capacidades de quienes participan. • Se habla de que el OT y la ZEE son procesos técnicos, pero también el grupo sugiere que son cuestiones de política. • Una debilidad mencionada es el plan de comunicación y difusión. Es importante tenerlo. Existe confusión entre el OT y la demarcación territorial. El plan debe ayudar a superar esta confusión. • El OT tiene cuatro etapas; sin embargo, como la mayoría de las regiones se encuentra desarrollando su ZEE, se habla más de la primera etapa que de los otros procesos. Necesitamos avanzar más rápido. • Ya existen Gobiernos regionales que toman decisiones con su ZEE.
Grupo 4	• Dar mayor fortaleza a las capacidades del equipo. Si la ZEE se ha iniciado, el equipo debe estar totalmente involucrado en el proceso, al igual que la Comisión Técnica. Hay que fortalecerla porque refleja el empoderamiento de la población.

3. ¿Qué hacer si la ZEE se ha aprobado?

Grupo 1	• Cuando se acaba el PIP y está pendiente el presupuesto para difundirla hay que apelar al MINAM para buscar aliados estratégicos que apoyen en la etapa de difusión. El MINAM, a través de sus programas presupuestales, debe apoyar la producción de los materiales para la difusión. • Aprovechar el buen ejemplo de San Martín, que logró vincular sus políticas territoriales regionales haciendo uso de la descentralización de funciones y competencias. • Un reto es romper la estructura del nivel central que se niega a conceder competencias a los niveles descentralizados.
Grupo 2	• Realizar los estudios complementarios para contar con el DIT. • Analizar si es necesario completar todos estos pasos para llegar a un OT. O, si es posible actuar como lo hizo San Martín, que tuvieron la ZEE y, a partir de esta, hicieron su política de desarrollo territorial. • Una vez terminado el DIT, comenzar a planificar. En ese proceso se decidirá el uso del territorio y su gestión sostenible, porque el uso del territorio ha llevado a que muchos lo vean sesgadamente como una fuente de recursos y por ello los conflictos y perjuicios.
Grupo 3	• En las normas actuales, la ZEE no es propiamente un proceso de OT, pero las experiencias muestran que es un instrumento que sí permite tomar decisiones. Esto merece mayor discusión. • La ZEE como insumo para los instrumentos de gestión está funcionando. Es un insumo para el plan de desarrollo urbano (como en el Ministerio de Vivienda) y para otros instrumentos de gestión. • Si bien se reconoce que los procesos de nivel comunal no constituyen una ZEE, sí deben ser incluidos por la rica información que contienen.
Grupo 4	• Es necesario revisar el reglamento de la ZEE porque es un instrumento que ayuda a la planificación y la toma de decisiones, y debe utilizarse. • Es importante la reglamentación y el uso para comenzar a ver la institucionalización de la ZEE. Esto va a permitir ajustar el ROF y el TUPA, y analizar el aspecto organizacional. • Si hay una ZEE aprobada, verificar que el documento recoja, en paralelo a la utilización de la ZEE, el tema de la infraestructura de datos espaciales. Es necesario dar a conocer la información cartográfica. • La información cartográfica sirve de base para los diferentes sistemas de información que existen, como el Sistema de Información Ambiental, el Sistema de Información Forestal y otros, que deben tener una sola información cartográfica. • Defender las competencias del Gobierno regional y del Gobierno local, así como del ente rector, el Ministerio del Ambiente.

4. Y en el ámbito nacional ¿qué se puede hacer?

Grupo 1	• Definir políticas sectoriales, que se incluyan en planes de desarrollo concertado y en los planes que impulsan las municipalidades, respaldadas por una ordenanza municipal. • El Gobierno regional debería aplicar su ZEE y promover no solo los procesos de ZEE macro sino también los meso y micro, según las prioridades. Por ejemplo, en Cajamarca, la ZEE ayuda a otros procesos más específicos que se están realizando y a la elaboración de su nuevo modelo de desarrollo. • Retomar e impulsar la ley de OT. No es posible que otras leyes que no son específicas al OT, como la Ley 20230, abarque temas que no le corresponden. Hay que basarse en el principio de la especialización de las leyes e impulsar el debate de la ley sobre OT. • Cajamarca ha presentado una propuesta de ley, espera que las otras regiones se pronuncien y se logre consolidar una propuesta para concluir con este tema. • Activar la Comisión Intergubernamental del Sector Ambiente. Se requiere conversar sobre las prioridades de desarrollo del país. Muchas decisiones se toman en forma vertical y no consideran los aportes de las instancias competentes. Es necesario que las decisiones se tomen más allá del MINAM. • Sobre los mecanismos de financiamiento se insiste en la facilitación del MINAM en la búsqueda de recursos, porque accede a los fondos de la cooperación.
Grupo 2	• Brindar sostenibilidad financiera para estos procesos. • Agilizar los procesos para evitar conflictos, sobre todo en territorios complejos como Cajamarca.
Grupo 3	• Es importante simplificar los procesos. La población no puede esperar, hay que atender esto rápidamente. • La incidencia de los Gobiernos regionales en el tema de la ley de OT es importante, para que se apruebe de una vez. • El OT es un gran instrumento, potente y articulador. El proceso de OT ayuda a través de la ZEE a la toma de decisiones. Es necesario reconocer su función articuladora del territorio.

Grupo 4	• Pedir al ente rector que cumpla una función articuladora con otros sectores para facilitar la conciliación de intereses. Por ejemplo, en Cajamarca, con problemas conocidos por todos, nos hubiera gustado ver la articulación del MINAM con el Ministerio de Energía y Minas para conciliar los intereses nacionales y regionales, o los intereses sectoriales que generan pugnas y que se deben trabajar en una mesa de diálogo.
	• El MINAM debe asumir su rol de rectoría con mayor autoridad.
	• Implementar la política a través de un plan que recoja metas, actividades, plazos, presupuesto e indicadores, para hacerlo medible y verificable, para saber si se ha avanzado o retrocedido.
	• Al pedir al MINAM mayor acompañamiento, también le solicitamos que termine el análisis legal que ha iniciado con el Viceministerio de Interculturalidad sobre el tema de la consulta previa.
	• Pedir al MINAM mayor agilidad en las respuestas porque puede producir detenimiento del proceso.
	• Es importante saber con qué recursos se van a financiar los procesos de OT. Si es a través de los PIP, se necesita saber si estos se van a presentar al MEF, para buscar fondos del presupuesto, o si se va a acudir a la cooperación internacional.
	• Plantear criterios de prioridad para el financiamiento.
	• Mientras se aprueba la ley de OT, el ministerio debe aclarar a los Gobiernos regionales y locales sobre el sentido y los alcances del OT. Un aspecto importante es saber si es vinculante o se trata de una herramienta más.
	• Entre tanto es posible trabajar lo que sigue, es decir, elaborar los estudios especializados y el DIT, amparados en las políticas regionales, para responder a la población. Se puede replicar la experiencia de San Martín, que pasó de la ZEE a la política territorial regional. Luego, cuando se aclare todo se puede desarrollar con rigurosidad el plan de OT, y ajustar las políticas territoriales que se tienen.
	• Como Gobiernos regionales involucrados en este proceso se debe pedir al MINAM, que demuestre su rectoría.

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

León de la Fuente 110, Magdalena
Teléfono: 613 8313 telefax: 613 8315
E-mail: propuest@desco.org.pe
www.propuestaciudadana.org.pe
 Grupo Propuesta Ciudadana
 [prop_ciudadana](#)

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de:

Brot
für die Welt