



# Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial en Cajamarca

AUCIA QUISPE MOGOLLÓN

# Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial en Cajamarca

AUCIA QUISPE MOGOLLÓN  
Coordinadora del proceso  
de ZEE-OT de Cajamarca

## **Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial en Cajamarca**

**Autora:** Ing. Geog. Alicia Quispe Mogollón

**Editado por:**

**Grupo Propuesta Ciudadana**

Dirección: Calle Baca Flor 194, Magdalena del Mar, Lima 17

Teléfonos: 264-1414 / 264-1418

[www.propuestaciudadana.org.pe](http://www.propuestaciudadana.org.pe)

**Presidente del Directorio:** Federico Tenorio Calderón

**Coordinador Ejecutivo:** Álvaro Campana Ocampo

**Editora:** Nelly Carrasco Camones

**Corrección de estilo:** Eleana Llosa Isenrich

**Diseño y diagramación:** Mario Popuche Llontop

**Fotografías:** Archivo del proceso ZEE-OT Cajamarca (Gobierno Regional Cajamarca)

1a. edición - Junio 2017

500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-07255

**Se terminó de imprimir en junio del 2017 en:**

TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA

Dirección: Pasaje María Auxiliadora N° 156 - 164 Breña, Lima-Perú

Teléfonos: 332-3229 / 424-8104

Con el apoyo de:

**Brot**  
für die Welt

# Contenido



<b>1</b>	Aspectos generales	5
<b>2</b>	Descripción de la Región Cajamarca	11
<b>3</b>	Marco legal nacional y regional	15
<b>4</b>	Contexto político, social e institucional del ordenamiento y la gestión territorial en Cajamarca	21
<b>5</b>	Conceptos de ordenamiento territorial, acondicionamiento territorial y otros frente a la construcción de una Política Territorial Regional	29
<b>6</b>	Los resultados de la ZEE con miras a una Política Territorial Regional	35
	6.1 Aplicaciones de la macro-ZEE Cajamarca	
	6.2 Principales hitos y factores de éxito del proceso ZEE-OT Cajamarca	
<b>7</b>	Los procedimientos participativos y la coordinación con el MINAM	43
<b>8</b>	Principales conclusiones y orientaciones hacia una Política Territorial Regional	55
	<b>Siglas y abreviaturas usadas</b>	59



## Aspectos generales





## Aspectos generales

En el Perú las experiencias pioneras en el desarrollo de los instrumentos de ordenamiento territorial desde una perspectiva ambiental se inician con la formulación de las propuestas de zonificación ecológica y económica (ZEE) en diferentes espacios territoriales de la región amazónica, propuestas lideradas por el Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana (IIAP). Esta institución, con sede en Iquitos, se basó en la experiencia desarrollada en el vecino país de Brasil en las décadas de 1980 y 1990, la cual fue recogida en la normativa emitida en 2004 en el Perú por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y en 2006 por el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM).

La incidencia política para impulsar el proceso de ZEE en Cajamarca se desarrolló en el periodo 2003-2006, en virtud a la labor de la Comisión Ambiental Regional (CAR). En el año 2005, el Gobierno Regional Cajamarca (GRC), presidido en ese entonces por Felipe Pita Gastelumendi del Partido Aprista Peruano, promulgó la Ordenanza Regional (OR) N° 012-2005-GRCAJ-CR que declara de prioridad regional el Proceso de Ordenamiento Territorial Regional, instrumento base de la ZEE.

En ese mismo año, la Subgerencia de Acondicionamiento Territorial (SGAT) formula el perfil del proyecto denominado Ordenamiento Territorial

de la Región Cajamarca en concordancia con los requisitos que exige el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), con el objetivo de gestionar el respectivo financiamiento.

En mérito a la referida ordenanza, la gestión regional 2007-2010, presidida por el economista Jesús Coronel Salirrosas del Movimiento Regional Fuerza Social, puso de manifiesto su voluntad política para apoyar la realización del proceso de ZEE en el Departamento de Cajamarca, lo que fue expresado en la asignación de recursos al proyecto de inversión pública (PIP) con código SNIP N° 16484, encargando a la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial (GRPPAT) la conducción del proceso a través de la SGAT. En forma simultánea, se instala en junio de 2007 la Comisión Técnica Regional de ZEE (CTR-ZEE), integrada por representantes del sector público, el sector privado y la sociedad civil; además, desde el Gobierno Regional se gestiona un convenio con la Cooperación Técnica Alemana (GTZ).

La etapa de formulación se inicia en setiembre del año 2007 con la constitución del equipo técnico multidisciplinario, desarrollándose la fase de generación de información, mediante el levantamiento de información en campo y la sistematización de información secundaria que



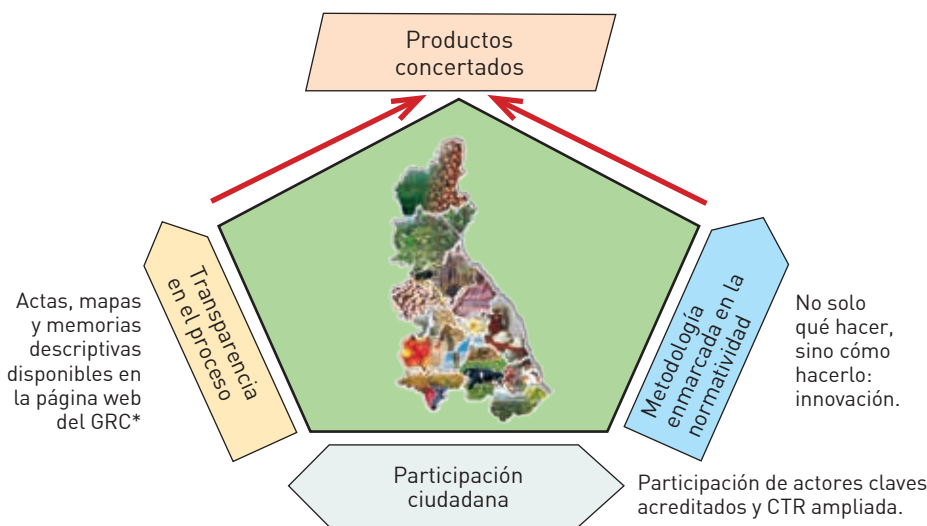
se hallaba dispersa en distintas instituciones; asimismo, se realizaron talleres participativos en todas las provincias del departamento.

Durante 2009, se siguen construyendo mapas temáticos y se comienza a pensar en la fase de análisis y evaluación, también llamada fase de modelamiento. Ante la ausencia de metodologías desarrolladas por el ente rector –la Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOT) del Ministerio del Ambiente (MINAM)<sup>1</sup>– para la elaboración de los modelos que determinen las potencialidades y limitaciones del territorio, el Equipo Técnico del proceso de ZEE-OT apuesta por una metodología en modelamiento con la aplicación de los sistemas de información geográfica (SIG) desarrollada por la GTZ para la identificación de zonas prioritarias para la conservación de la biodiversidad.

La experiencia adquirida en la construcción del submodelo de valor bioecológico brinda al Equipo Técnico y a la CTR las pautas necesarias para abordar la fase de modelamiento, identificándose tres condiciones imprescindibles para el éxito del proceso: a) asegurar la participación ciudadana a través de la CTR y los grupos de interés; b) contar con una metodología enmarcada en la normatividad, con participación de expertos; y c) asegurar la transparencia en todo el proceso (ver el gráfico 1).

En junio de 2010 ya se contaba con nueve submodelos construidos participativamente mediante talleres con la CTR-ZEE-OT ampliada, y en agosto del mismo año se elaboró, en un taller integrador con amplia participación, la propuesta de ZEE en la que se identificaron 151 zonas ecológicas y económicas para el

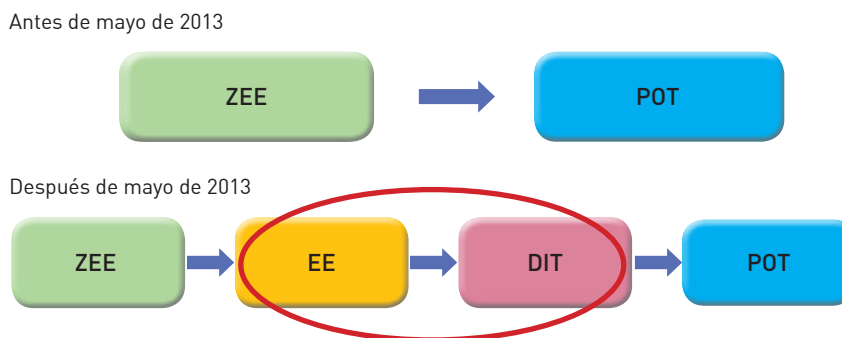
GRÁFICO 1  
Los pilares que orientaron el proceso de formulación de la ZEE de Cajamarca



Fuente: <http://zeeot.regioncajamarca.gob.pe>

1 De acuerdo al reglamento de ZEE (DS N° 087-2004-PCM).

GRÁFICO 2  
De la ZEE al POT: cambios en la normatividad



Departamento de Cajamarca. Esta propuesta fue validada en todas las provincias y respaldada por la CTR del proceso ZEE-OT.

Finalmente, el 3 de diciembre de 2010, el Consejo Regional aprueba por mayoría la ZEE del Departamento de Cajamarca mediante OR<sup>2</sup>. Este instrumento técnico producto del consenso entre actores sociales, económicos y políticos<sup>3</sup> identifica las potencialidades y limitantes que presenta el territorio de la Región Cajamarca y recomienda diversas alternativas para el uso sostenible de los recursos naturales y la ocupación segura del espacio físico.

Tras una serie de reuniones con el MINAM para el ajuste de la información, en octubre de 2011 el Consejo Regional aprueba por unanimidad<sup>4</sup> la actualización de la macro-ZEE con la precisión de 120 zonas ecológicas y económicas. Por su parte,

en noviembre del mismo año, el MINAM emite una resolución viceministerial (RV)<sup>5</sup> declarando viable el proceso de macro-ZEE del Departamento de Cajamarca a efectos de iniciar su Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

En noviembre del año 2012, el GRC realizó el lanzamiento oficial del proceso para la formulación del POT. Sin embargo, a pesar de haber remitido al MINAM los siete diagnósticos por subsistema, estos fueron observados en febrero de 2013, recomendándose como paso previo la elaboración de Estudios Especializados (EE), los cuales se oficializan con la entrada en vigencia de la Resolución Ministerial (RM) N° 135-2013-MINAM, publicada en mayo de 2013, a partir de la cual se amplía el número de instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento territorial (ver el gráfico 2).

2 OR N° 018-2010-GRCAJ-CR.

3 A lo largo del proceso se desarrollaron 164 eventos entre talleres regionales, provinciales y distritales y reuniones de validación, incluyendo tres talleres por cada provincia del departamento.

4 OR N° 034-2011-GR.CAJ-CR.

5 RV N° 005-2011-VMDERN-MINAM.



Reunión entre los equipos técnicos de la DGOT-MINAM y el Gobierno Regional Cajamarca para el inicio de los Estudios Especializados.

Es decir, desde mayo de 2013 no basta tener una ZEE aprobada para ir directamente a la formulación del POT, sino que se requiere la elaboración de EE y del Diagnóstico Integrado del Territorio (DIT) como pasos previos, los cuales deben contar con opinión favorable del MINAM para la habilitación respecto a continuar con la secuencia de los demás instrumentos.

Han transcurrido tres años desde la entrada en vigencia de la RM N° 135-2013-MINAM, y, tras el envío de hasta cuatro versiones de los EE, aún no se logra la opinión favorable de ninguno de ellos, pese a que en 2016 fueron adecuados a las resoluciones ministeriales que complementan a la RM N° 135, donde se explica el procedimiento técnico metodológico de cada EE.

# Descripción de la Región Cajamarca





## Descripción de la Región Cajamarca

El Departamento de Cajamarca se encuentra ubicado al norte del Perú y colinda con los departamentos de Piura, Lambayeque, La Libertad y Amazonas, asimismo tiene frontera con Ecuador. Está atravesado por la Cordillera de los Andes, que divide a su territorio en dos vertientes hidrográficas: la del Pacífico y la del Atlántico (ver el gráfico 3), lo que le permite disponer de una topografía muy variada, con elevaciones de terreno que oscilan entre 150 y 4,496 msnm<sup>6</sup>. Debido a la presencia de la depresión de Huancabamba, ubicada en 6° 30' de latitud sur y 79° 00' de longitud oeste, dispone de 27 de las 84 zonas de vida a nivel nacional y se constituye en una zona de transición entre el ecosistema de jalca al sur y el de páramo al norte de dicha depresión. Esto favorece a la región, que es por ello el segundo departamento con mayor número de especies endémicas de flora del Perú: 948, de las cuales 296 especies son únicas de Cajamarca.

Cajamarca es el cuarto departamento más poblado del Perú. Según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), para el año 2015 su población ascendía a

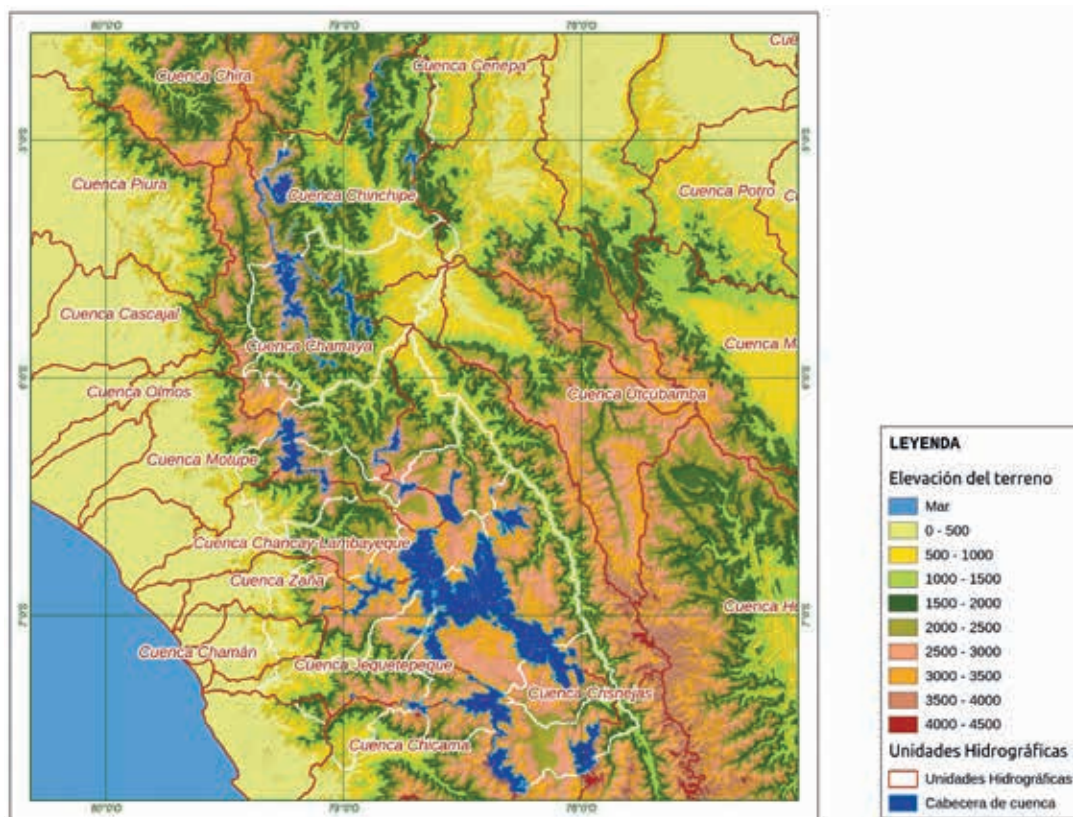
1'529,755 habitantes, de los cuales el 65.2%, es decir, aproximadamente un millón de personas, vive en la zona rural. El 56% de la PEA se ubica en agricultura, caza y silvicultura debido a su mayor población rural. Además, Cajamarca tiene una población dispersa: el 54% vive en centros poblados que tienen por debajo de 500 habitantes, lo cual dificulta la dotación de servicios básicos, ya que los costos de instalarlos se encarecen en la medida en que hay mayor dispersión de las viviendas. Por ello, a pesar de los denodados esfuerzos por cerrar las brechas sociales, aún se tienen grandes desafíos por superar en cuanto al acceso a servicios públicos en el departamento.

Por otra parte, Cajamarca es el primer departamento con mayor población ubicada predominantemente en la sierra y, según el Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO) de 2012, cuenta como departamento con el mayor número de productores agropecuarios y de cabezas de ganado vacuno, superando largamente a Puno y a Cusco, cuyas respectivas extensiones territoriales son más del doble que la cajamarquina (ver el gráfico 4).

6 Metros sobre el nivel del mar.

GRÁFICO 3

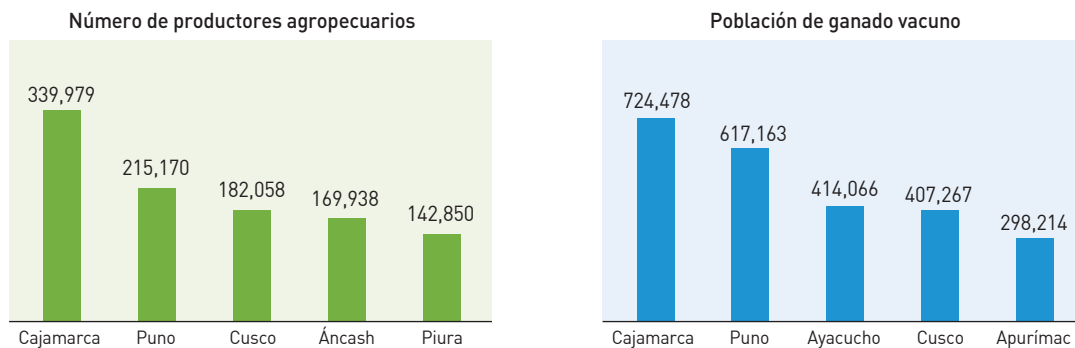
Mapa de elevaciones y cuencas hidrográficas del Departamento de Cajamarca



Fuente: Equipo técnico ZEE-OT (2015).

GRÁFICO 4

Departamentos con mayor número de productores agropecuarios y de población de ganado vacuno, 2012



Fuente: CENAGRO (2012).

## Marco legal nacional y regional







## Marco legal nacional y regional

### A nivel nacional

El marco legal de ordenamiento territorial y ZEE del Perú se inicia con la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821, en el año 1997. Posteriormente, en 2004, se aprueba el Decreto Supremo (DS) N° 087-2004-PCM, Reglamento de ZEE y, luego de dos años, desde el CONAM, se emite el Decreto de Consejo Directivo (DCD)

N° 010-2006-CONAM que aprueba la directiva Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica, en donde se establece la secuencia metodológica a seguir para la ZEE, cuya finalidad es orientar los procesos de ZEE en las circunscripciones de diferente ámbito territorial (nacional, regional y local). A continuación, se presenta el cuadro 1, que resume las principales normas emitidas al respecto.

CUADRO 1  
Marco legal nacional sobre ordenamiento territorial (1997-2017)

Año	Título	Descripción
1997	Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales	Establece, por primera vez, que la ZEE es parte del ordenamiento territorial y tiene como fin evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados.
2001	DS N° 045-2001-PCM, Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental	Declara de interés nacional el ordenamiento territorial ambiental en todo el país y se constituye la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental.
2002	Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial	Establece las definiciones básicas, criterios técnicos y procedimientos para el tratamiento de demarcación territorial, que es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo; así como busca lograr el saneamiento de límites y la organización racional del territorio de la República.
2003	Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	Señala que son funciones del gobierno regional: formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial.
	Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades	Señala que es función de las municipalidades la planificación de manera integral del desarrollo local y del ordenamiento territorial a nivel provincial.

Año	Título	Descripción
2003	DS N° 019-2003-PCM, Reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial	Desarrolla los principios, definiciones, procedimientos, requisitos y criterios técnico-geográficos en materia de demarcación territorial; así como, los lineamientos del proceso de saneamiento de límites y organización territorial.
	DS N° 027-2003-VIVIENDA	Establece el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
2004	DS N° 087-2004-PCM, Reglamento de ZEE	Define a la ZEE como un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado. Es un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y sus recursos naturales.
	Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA)	Señala la necesidad del establecimiento de la política, criterios, metodologías y directrices para el ordenamiento territorial ambiental.
2005	Ley N° 28611, Ley General del Ambiente	Indica que el ordenamiento territorial ambiental es uno de los instrumentos de gestión ambiental. Es un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio. La planificación y el ordenamiento territorial tienen por finalidad complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible.
	Resolución Presidencial N° 135-2005-CONAM/PCD, Primer Plan Operativo Bidual para la ZEE (agosto 2005-julio 2007)	Considera procesos de ZEE a formularse en el periodo 2005-2007 que serán ejecutados por las instituciones nacionales, regionales y locales, con el seguimiento del CONAM.
2006	DS N° 010-2006-CONAM/CD, Directiva de Metodología para la ZEE	Su finalidad es orientar los procesos de ZEE en los diferentes ámbitos territoriales y establecer la metodología a seguir para la ZEE, la cual incorpora criterios físicos, químicos, biológicos, sociales, económicos y culturales, lo que permitirá contar con una herramienta flexible y accesible que servirá de base al diseño y formulación de políticas, planes, programas y proyectos orientados al desarrollo.
2008	DL N° 1013, Creación del Ministerio del Ambiente	Señala que entre sus funciones está establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes; también conducir el proceso.
2009	DS N° 012-2009-MINAM, Política Nacional Ambiental	Menciona entre sus objetivos: alcanzar el ordenamiento del uso y ocupación del territorio nacional, mediante la ZEE, en un marco de seguridad jurídica y prevención de conflictos.
2010	RM N° 026-2010-MINAM, Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial	Indica que el ordenamiento territorial es un proceso político y técnico-administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio, la regulación y promoción de la localización y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, las actividades económicas y sociales y el desarrollo físico-espacial, sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos.

Año	Título	Descripción
2011	DS N° 004-2011-VIVIENDA, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano RV N° 005-2011-VMDERN-MINAM Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre	Reglamenta que la ZEE, entre otros estudios, contribuye a la formulación del Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT). Declara viable el proceso de macro-ZEE del Departamento de Cajamarca, a efectos de iniciar su POT. Señala que la zonificación forestal delimita obligatoria, técnica y participativamente las tierras forestales. Los resultados de la zonificación forestal definen las alternativas de uso del recurso forestal y de fauna silvestre y se aplican con carácter obligatorio. El ordenamiento forestal es el proceso de determinación de unidades forestales y de títulos habilitantes; forma parte del ordenamiento territorial.
2013	RM N° 135-2013-MINAM, Guía Metodológica para la Formulación de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios del Ordenamiento Territorial (ITSOT)	Indica que el ordenamiento territorial tiene como instrumentos técnicos sustentatorios la ZEE, los EE, el DIT y el POT.
2014	Ley N° 30230, Ley que Establece Medidas Tributarias, Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión en el País	Establece que ni la ZEE, ni el ordenamiento territorial asignan usos ni exclusiones de uso.
2015	RM N° 056-2015-MINAM RM N° 087-2015-MINAM DS N° 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal	Señala el contenido mínimo de las disposiciones internas que regulan las comisiones técnicas de ZEE en el ámbito regional o local. Establece disposiciones respecto a la Comisión Técnica de ITSOT. Regula, a través de los títulos II a VI, la institucionalidad, la planificación, la zonificación, el ordenamiento y la información vinculada a la gestión forestal y de fauna silvestre.
2016	DS N° 022-2016-VIVIENDA, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible	Regula los procedimientos técnicos que siguen los gobiernos locales a nivel nacional en el ejercicio de sus competencias en materia de planeamiento y gestión del suelo, acondicionamiento territorial y desarrollo urbano de sus circunscripciones. La ZEE, entre otros estudios, contribuye a la formulación del PAT, no siendo requisito indispensable para su aprobación.
2017	DS N° 022-2017-PCM, Reglamento de Organización y Funciones de la PCM	Crea el Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial, conformado por la Secretaría de Descentralización, la Secretaría de Gestión Social y Diálogo y la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (antes DNTDT), conformada a su vez por la Subsecretaría de Asuntos Técnicos de Demarcación y Organización Territorial y la Subsecretaría de Información Territorial.

Fuente: "Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú: notas conceptuales y balance de logros y limitaciones", de Manuel Glave (2012; Lima, GRADE; <http://bit.ly/2qBAG5o>; actualización de cuadro.

Si bien en el Perú se ha generado una serie de normas que contribuyen al ordenamiento territorial, se debe señalar que aún no se ha logrado promulgar la Ley de Ordenamiento Territorial, lo que deja en suspenso el efecto vinculante de dichas normas, que quedan como instrumentos orientadores.

## A nivel regional

En el cuadro 2, se presenta una síntesis de la normativa generada por el GRC en el marco del proceso de ordenamiento territorial.

CUADRO 2  
Marco legal regional sobre ordenamiento territorial, Cajamarca (2004-2015)

Año	Título	Descripción
2004	RER N° 305-2004-GR.CAJ/P	Crea el grupo técnico de ZEE de la Región Cajamarca.
2005	OR N° 012-2005-GR.CAJ-CR	Declara de prioridad regional el proceso de ordenamiento territorial regional.
2010	OR N° 012-2010-GR.CAJ-CR	Modifica la OR N° 012-2005-GRCAJ-CR, que declaró de prioridad regional el proceso de ordenamiento territorial regional.
	OR N° 018-2010-GR.CAJ-CR	Aprueba la ZEE a nivel macro del Departamento de Cajamarca como instrumento base para el ordenamiento y la planificación territorial.
2011	DR N° 01-2011-GR.CAJ-P	Reglamenta la OR N° 018-2010-GRCAJ-CR, que aprueba la ZEE del Departamento de Cajamarca.
	RER N° 050-2011-GR.CAJ/P	Aprueba el Reglamento Interno de Funcionamiento de la CTR del proceso ZEE-OT de la Región Cajamarca.
	Acuerdo de Consejo Regional N° 012-2011-GR.CAJ-CR	Respalda el proceso de ZEE a nivel macro del Departamento de Cajamarca y las acciones del equipo técnico que lo lleva a cabo.
	Acuerdo de Consejo Regional N° 063-2011-GR.CAJ-CR	Encarga al presidente del GRC y al Equipo Técnico Multidisciplinario responsable del desarrollo técnico y operativo del proceso de ZEE del Departamento de Cajamarca para que realicen las gestiones administrativas a fin de lograr la conformidad ante el MINAM del instrumento técnico de la ZEE.
	OR N° 011-2011-GR.CAJ-CR	Aprueba la Guía Metodológica para desarrollar el proceso de formulación del POT del Departamento de Cajamarca.
	OR N° 034-2011-GR.CAJ-CR	Aprueba la actualización de la ZEE a nivel del Departamento de Cajamarca a escala 1:250,000.
2012	OR N° 006-2012-GR.CAJ-CR	Modifica el artículo primero de la parte resolutive de la OR N° 012-2010-GR.CAJ-CR.
	DR N° 004-2012-GR.CAJ/P	Aprueba el reglamento interno de funcionamiento de la CTR del proceso de ZEE-OT del Departamento de Cajamarca.
2013	OR N° 014-2013-GR.CAJ/CR	Aprueba el Plan de Acción del POT del Departamento de Cajamarca.
2014	OR N° 010-2014-GR.CAJ-CR	Modifica la OR N° 006-2012-GR.CAJ-CR en lo referido a integrantes de la CTR de ZEE-OT de Cajamarca.
	DR N° 002-2014-GR.CAJ/P	Actualiza y adecúa al mandato establecido en la OR N° 010-2014-GR.CAJ-CR, reglamento interno de funcionamiento de la CTR del proceso de ZEE-OT del Departamento de Cajamarca.
2015	RER N° 152-2015-GR.CAJ/P	Aprueba la conformación del Consejo Directivo de la CTR, periodo 2015-2016.

# Contexto político, social e institucional del ordenamiento y la gestión territorial en Cajamarca





## Contexto político, social e institucional del ordenamiento y la gestión territorial en Cajamarca

La necesidad de evidenciar las potencialidades que posee el territorio de Cajamarca existía ya desde la CAR el año 2004, lo cual dio lugar al impulso del proceso de ZEE a fin de estudiar los componentes del territorio, de tal forma que las actividades económicas se pudieran orientar en concordancia con su vocación productiva. Además, se trataba de demostrar que Cajamarca, además de producción de oro, café y lácteos, cuenta con otros productos bandera, haciéndose necesaria la convivencia armoniosa entre las actividades que se desarrollan, a fin de que ninguna de ellas ponga en riesgo o genere impactos negativos que perjudiquen el desarrollo de las otras.

También se debe considerar que, a partir de junio del año 2000, ocurrieron en Cajamarca algunos hechos que marcaron antecedentes en el relacionamiento entre el sector minero y la población, destacando entre ellos el derrame de mercurio en Choropampa (distrito de Magdalena) y el conflicto por la defensa del cerro Quilish (considerado como el espacio de jalca y cabecera de cuenca más próximo a la ciudad de Cajamarca) ante el anunciado avance de explotación minera en dicho lugar.

Más tarde, en 2004, desde la CAR se tomó la decisión de conformar el grupo técnico de la ZEE, al cual se encargó generar la incidencia política necesaria para que en el nivel del GRC se tome la decisión de impulsar el desarrollo de la ZEE.

En el periodo 2004-2005, gracias a las acciones de incidencia política del Grupo Técnico de ZEE, el Consejo Regional tomó la decisión de promulgar la OR N° 012-2005-GR.CAJ-CR, la cual declara de interés regional el ordenamiento territorial en Cajamarca sobre la base de la ZEE.

Luego, en 2006, el DCD N° 010-2006-CONAM/CD aprueba la directiva metodológica de la ZEE en la cual el proceso técnico de esta comprende cinco etapas: inicial, formulación, aprobación, aplicación y monitoreo, evaluación y actualización.

De las cinco etapas, la de formulación fue la que tuvo mayor duración por concentrarse en ella la elaboración técnica de la propuesta de ZEE. Esta etapa constó a su vez de cinco fases, destacando la fase de evaluación, que se inició en noviembre de 2009 y finalizó en julio de 2010. Esta fase ha sido considerada como el centro de gravedad



del proceso, por cuanto permitió un espacio de análisis, debate, diálogo y discusión respecto a la situación de los recursos que presenta el territorio de Cajamarca, con la consecuente evaluación de sus potencialidades y limitaciones, cuyo producto cartográficamente está expresado en nueve submodelos y en el mapa final de la ZEE. De esta manera, la ZEE refleja las mejores alternativas de uso y ocupación del espacio territorial y se constituye como base para el ordenamiento territorial del departamento. Esta etapa de formulación se sustenta en su carácter participativo, transparente y democrático, así como en la metodología enmarcada dentro de la normatividad legal vigente.

La fase de validación, que forma parte de esta etapa, se inició en agosto de 2010 y finalizó en setiembre del mismo año. En esta fase, los resultados técnicos de la ZEE fueron puestos a consideración y evaluación de la población, específicamente de los actores involucrados, mediante la ejecución de talleres participativos en las trece provincias del departamento. Allí se recogieron importantes aportes que fueron incluidos en los productos de la ZEE, otorgándoles legitimidad.

Contando con la validación de la ZEE en cada una de las trece provincias del departamento y habiéndose incluido los aportes recibidos, el Equipo Técnico presentó la propuesta final de la ZEE ante el Consejo Regional de la gestión 2007-2010 para su revisión y correspondiente aprobación. Esta instancia (en virtud al artículo 22° inciso b del Reglamento de ZEE aprobado mediante DS N° 087-2004-PCM), en sesión ordinaria del 3 de diciembre de 2010 y mediante OR N° 018-2010-GRCAJ-CR, aprobó por mayoría la propuesta de ZEE del Departamento de

Cajamarca, a nivel macro en escala 1:250,000. Tal OR fue publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de diciembre de 2010 (ver el recuadro 1).

La gestión 2011-2014 dio mérito al significado que tiene la ZEE para Cajamarca y puso de manifiesto su voluntad política por continuar con dicho proceso, que debe conducir al logro del ordenamiento territorial en la región. Es así que, mediante el Acuerdo Regional N° 012-2011-GRCAJ-CR, el Consejo Regional del GRC respaldó el proceso de ZEE-OT ante el pedido de reconsideración de la OR N° 018-2010-GR.CAJ-CR presentado por las empresas del sector minero.

El proceso de ZEE es dinámico y flexible y –en lo que corresponde a la etapa de su aplicación y actualización y en procura de mejorar el producto– ha generado información actual, habiéndose recibido valiosos aportes desde el MINAM y desde los actores involucrados, lo que ha permitido al equipo técnico realizar la actualización de la ZEE. Esta fue presentada a fines de setiembre de 2011 ante el Consejo Regional para su revisión y correspondiente aprobación. El Consejo Regional, en sesión ordinaria del 4 de octubre de 2011, mediante la OR N° 034-2011-GR.CAJ-CR, aprobó la actualización de la ZEE a nivel macro del Departamento de Cajamarca a escala 1:250,000, la misma que fue publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de octubre de 2011. En forma complementaria a lo anterior, el MINAM emitió la RV N° 005-2011-VMDERN-MINAM que declara viable el proceso de macro-ZEE del Departamento de Cajamarca, a efectos de iniciar su POT. A partir de esto, dicho proceso se catalogó como el referente a nivel nacional e internacional en los procesos de ZEE.

RECUADRO 1  
**Ordenanza Regional N° 018-2010-GRCAJ-CR, que aprueba la ZEE**

<b>431620</b>	<b>NORMAS LEGALES</b>	El Peruano Lima, viernes 24 de diciembre de 2010
<p>                     Estando a lo acordado por el Pleno del Consejo Regional del Gobierno Regional de Cajamarca en su Sesión Ordinaria de fecha 03 de diciembre del año 2010; y a las atribuciones conferidas por la Ley de Bases de la Descentralización N° 27783; Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867, modificada por las Leyes N°s. 27902, 28013, 28961, 28968 y 29053; Reglamento Interno del Consejo del Gobierno Regional de Cajamarca, aprobado mediante Ordenanza Regional N° 004-2008-GRCAJ-CR, con el voto mayoritario el Pleno aprobó la siguiente:                 </p> <p style="text-align: center;"><b>ORDENANZA REGIONAL</b></p> <p> <b>Primero.-</b> APRUÉBASE la Zonificación Ecológica y Económica a nivel macro del departamento de Cajamarca a escala 1:250,000, como un instrumento base para el ordenamiento y la planificación territorial; para la implementación de políticas de desarrollo, programas, proyectos de inversión pública y privada, que conlleven al logro del desarrollo sostenible del departamento. Documento que en 280 (doscientos ochenta) folios y un Mapa adjunto forman parte de la presente Ordenanza Regional.                 </p> <p> <b>Segundo.-</b> DISPONER la utilización de manera obligatoria en todas las instancias del Gobierno Regional Cajamarca, la Zonificación Ecológica y Económica, como instrumento de planificación y gestión del territorio.                 </p> <p> <b>Tercero.-</b> DISPONER ejecutar las acciones necesarias para la aplicación, monitoreo, evaluación y actualización de la Zonificación Ecológica y Económica                 </p> <p>                     del departamento de Cajamarca a la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial.                 </p> <p> <b>Cuarto.-</b> ENCARGAR al Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional Cajamarca en coordinación con la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, la reglamentación de la presente Ordenanza Regional, mediante Decreto Regional en un plazo no mayor de 120 (ciento veinte) días desde su publicación.                 </p> <p> <b>Quinto.-</b> ENCARGAR al Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional Cajamarca la publicación de la presente Ordenanza Regional en el portal electrónico del Gobierno Regional Cajamarca (www.regioncajamarca.gob.pe).                 </p> <p> <b>Sexto.-</b> La presente Ordenanza Regional entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.                 </p> <p style="text-align: center;">                     POR TANTO:                 </p> <p style="text-align: center;">                     Mando se registre, publique y cumpla.                 </p> <p style="text-align: center;">                     Dado en la sede institucional del Gobierno Regional Cajamarca, a los tres días del mes de diciembre del año dos mil diez.                 </p> <p style="text-align: center;"> <b>WILSON NICOLAS FLORES CASTILLO</b>                      Presidente Regional                      Provisional                 </p>		

Fuente: <http://bit.ly/2p2rNVO>

Sin embargo y pese a contar con una RV que declaraba viable la ZEE de Cajamarca, el MINAM formuló nuevas observaciones a dicho instrumento, lo que trajo como consecuencia la dilación del proceso de levantamiento de observaciones, el cual quedó administrativamente conforme por parte del MINAM a través de la emisión del Oficio N° 173-2012-MINAM/VMDERN-DGOT en octubre del año 2012. Luego de ello, el director general de Ordenamiento Territorial, comunica al GRC el levantamiento de observaciones a la macro-ZEE del Departamento de Cajamarca.

Contando ya la ZEE Cajamarca con la opinión favorable del MINAM, el GRC programó el Acto de Lanzamiento Oficial del inicio del POT del Departamento de Cajamarca, evento que fue programado para el 8 de noviembre de 2012 y para el que se cursó invitación a las instituciones de alcance regional y nacional involucradas en ordenamiento territorial. En forma simultánea el Equipo Técnico elaboró los siete diagnósticos por subsistema territorial: físico, biológico, económico, social, cultural, administrativo y funcional, tomando como referencia la “Guía simplificada

CUADRO 3  
**Contenido del objetivo 15 de la AgendAmbiente 2013-2014**

Resultado 35	Cinco gobiernos regionales han avanzado los planes de ordenamiento territorial.	
Indicador 35	Porcentaje de gobiernos regionales con planes de ordenamiento territorial.	
Acciones		Responsables
a)	Formulación y aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y su reglamento.	MINAM, PCM
b)	Formulación y aprobación de la Política de Estado sobre ordenamiento territorial.	MINAM, PCM
c)	Formulación y aprobación de la Guía Nacional de ordenamiento territorial.	MINAM
d)	Formulación y aprobación de planes de ordenamiento territorial.	MINAM, gobiernos regionales
e)	Aprobación e implementación de la Estrategia Nacional de ZEE.	MINAM
f)	Incorporación de la gestión de riesgo de desastres en los procesos de ordenamiento territorial.	Gobiernos regionales
g)	Fortalecimiento de capacidades técnicas y operativas en los procesos de ZEE y ordenamiento territorial en los tres niveles de gobierno.	MINAM
Corresponsables: Congreso de la República, gobiernos regionales, gobiernos locales.		
Correspondencia		
Política Nacional del Ambiente	PLANAA (Plan Nacional de Acción Ambiental) Perú 2011-2021	Ejes estratégicos de la gestión ambiental (RS N° 189-2012-PCM)
Eje 1: conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica.  Tema 11: ordenamiento territorial.	Meta prioritaria 7: gobernanza ambiental.  Acción estratégica 7.11: implementación del ordenamiento territorial sobre la base de la ZEE como soporte para la ocupación ordenada del territorio y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.	Eje estratégico C: compatibilización del aprovechamiento armonioso de los recursos naturales.  Objetivo: gestionar el territorio y los mecanismos para compatibilizar las actividades productivas.

Fuente: "Agenda Nacional de Acción Ambiental. AgendAmbiente 2013-2014" (aprobada por RM N° 026-2013-MINAM; pág. 105).

de ordenamiento territorial" del Instituto Agustín Codazzi de Colombia y la "Guía metodológica para desarrollar el proceso de formulación del POT del Departamento de Cajamarca" aprobada con la OR N° 011-2011-GR.CAJ-CR, la misma que mantiene el carácter participativo, transparente, democrático y consensuado del proceso de ZEE-OT, en virtud de que, hasta fines del año 2012, el MINAM no lograba emitir ninguna propuesta metodológica para la formulación del POT.

A inicios de 2013, el MINAM se pronunció sobre el contenido de los siete diagnósticos por subsistema territorial, indicando que se trataban de "caracterizaciones" y que no se podrían considerar diagnósticos, asimismo se anunciaba la pronta emisión de la metodología que ayudaría a elaborarlos.

Fue en mayo de 2013 cuando el MINAM promulgó la RM N° 135-2013-MINAM, "Guía metodológica para la elaboración de los instrumentos técnicos

CUADRO 4

**AgendAmbiente 2015-2016, resultado 44 del objetivo 16: gestionar integralmente el territorio**

<b>Resultado 44:</b> 57% de la superficie del territorio nacional cuenta con instrumentos técnicos sustentatorios en ordenamiento territorial.		
<b>Indicadores de resultado 44:</b> % de superficie con ZEE; % de superficie con EE.		
Producto	Actividad	Responsables
<b>Producto 44,1</b> Gobiernos regionales han formulado instrumentos técnicos sustentatorios en ordenamiento territorial.	a) Fortalecimiento de capacidades a gobiernos regionales y gobiernos locales en ordenamiento territorial.	MINAM
	b) Formulación y viabilidad del PIP para la instalación y/o mejoramiento del servicio en ordenamiento territorial.	Gobiernos regionales, gobiernos locales
<b>Indicador 44,1.1</b> Diecisiete gobiernos regionales han formulado su ZEE.	c) Formulación de los instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento territorial.	Gobiernos regionales, gobiernos locales, MINAM
	d) Emisión de opinión técnica favorable de los instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento territorial.	Gobiernos regionales, gobiernos locales, MINAM
<b>Indicador 44,1.2</b> Cinco gobiernos regionales han formulado sus EE.	e) Aprobación de los instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento territorial.	Gobiernos regionales, gobiernos locales, MINAM

Fuente: "Agenda Nacional de Acción Ambiental AgendAmbiente 2015-2016" (aprobada por RM N° 405-2014-MINAM; pág. 185).

sustentatorios para el ordenamiento territorial", normativa con la cual se limita el avance en el desarrollo del POT en el caso de Cajamarca y se exige la elaboración de los seis EE, los cuales antes de ser aprobados por el Consejo Regional deberán contar con opinión favorable por parte del MINAM. Un vacío que presentaba dicha guía era que solo desarrollaba con amplitud las pautas metodológicas para los EE, pero no precisaba el contenido metodológico del DIT ni del POT.

Desde el punto de vista institucional, para el periodo 2011-2016 es importante mencionar la reorientación del MINAM respecto al impulso de los procesos de ordenamiento territorial en el Perú. Esta apreciación se basa en el discurso de asunción de mando del ahora ex presidente de la República Ollanta Humala Tasso, el 28 de julio de 2011, donde mencionó: "Avanzaremos profundamente en la política de ordenamiento territorial que nos permita establecer de manera

participativa el uso racional de nuestro territorio". Esto fue recogido inicialmente por el MINAM en el diseño de la Agenda Ambiental 2013-2014, llamada también AgendAmbiente, de la cual se extrae aquí el contenido del objetivo 15 (ver el cuadro 3), en donde se propone como resultado para 2014 que cinco gobiernos regionales hayan avanzado con los planes de ordenamiento territorial y, entre sus acciones, que dicho sector formularía la Ley de Ordenamiento Territorial y su reglamento.

Sin embargo, en el diseño de la Agenda Ambiente 2015-2016, el MINAM deja de priorizar la formulación de los POT y solo se propone como resultado al 2016 que un 57% del territorio nacional cuente con instrumentos técnicos sustentatorios en ordenamiento territorial, es decir, un resultado que podría medirse solo con el logro de indicadores como porcentaje de superficie con ZEE (expresado en que diecisiete gobiernos regionales han formulado su ZEE) y porcentaje de superficie con

EE (expresado en que cinco gobiernos regionales han formulado sus EE), sin señalar ningún indicador respecto al logro del DIT y mucho menos de los POT. Con ello, queda evidenciado que para la gestión 2011-2016 del MINAM los POT dejaron de ser prioridad, lo que estaba en sintonía con la RM N° 135-2013-MINAM (ver el cuadro 4).

De otra parte, la Ley N° 30230, publicada en *El Peruano* el 12 de julio de 2014, en su artículo 22 le quita al ordenamiento territorial el carácter vinculante y de definición de usos y exclusiones de uso (ver el recuadro 2), situándolo por debajo del trámite de una concesión minera, la cual sí genera derechos reales sobre el territorio y restringe otros usos potenciales, como el establecimiento de áreas naturales protegidas y la conservación de cabeceras de cuenca, como sería el caso de los humedales altoandinos en el marco de la Convención de Ramsar.

Asimismo, el propio artículo 22 de la Ley N° 30230 se contradice con el artículo 21° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada el 15 de octubre de 2005, que establece que “la asignación de usos se basa en la evaluación de las potencialidades y limitaciones del territorio utili-

RECUADRO 2  
**Artículo 22 de la Ley N° 30230,  
 que define el ordenamiento territorial**

**LEY N° 30230**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

LA COMISIÓN PERMANENTE DEL  
 CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS TRIBUTARIAS,  
 SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS  
 Y PERMISOS PARA LA PROMOCIÓN Y  
 DINAMIZACIÓN DE LA INVERSIÓN EN EL PAÍS**

**Artículo 22. Ordenamiento territorial**  
 El ordenamiento territorial es un proceso político y técnico administrativo destinado a orientar la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios económicos, socioculturales, ambientales e institucionales.  
 La Política Nacional de Ordenamiento Territorial es aprobada mediante Decreto Supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Ni la Zonificación Económica Ecológica, ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso.

Fuente: El Peruano (12 de julio de 2014).

*zando, entre otros, criterios físicos, biológicos, ambientales, sociales, económicos y culturales, mediante el proceso de ZEE. Dichos instrumentos constituyen procesos dinámicos y flexibles, y están sujetos a la Política Nacional Ambiental”.*

## Conceptos de ordenamiento territorial, acondicionamiento territorial y otros frente a la construcción de una Política Territorial Regional





# Conceptos de ordenamiento territorial, acondicionamiento territorial y otros frente a la construcción de una Política Territorial Regional

El ordenamiento territorial ambiental<sup>7</sup>, uno de los instrumentos de gestión ambiental que forma parte de la política de ordenamiento territorial, es un proceso técnico-político orientado a la definición de los criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio. La planificación y el ordenamiento territorial tienen por finalidad complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, lo mismo que racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible.

De otra parte, el ordenamiento territorial<sup>8</sup> es también un proceso político y técnico-administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio, la regulación y promoción de la localización y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, las actividades económicas

y sociales y el desarrollo físico-espacial, sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos.

Desde la perspectiva del MINAM, el ordenamiento territorial tiene como instrumentos técnicos sustentatorios a la ZEE, los EE, el DIT y el POT.

La ZEE<sup>9</sup> es un proceso participativo y concertado, 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.

Los EE son los instrumentos técnicos de carácter estratégico que enfatizan el análisis de las

7 Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

8 RM N° 026-2010-MINAM.

9 RM N° 135-2013-MINAM.



dinámicas, relaciones y funcionalidad que se evidencian en el territorio bajo su estudio y su articulación con otros territorios. Estos estudios 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.

El DIT es un instrumento técnico que integra y analiza la información generada en la ZEE y en los EE, permitiendo completar el conocimiento de las condiciones y características ambientales y sociales, así como la dinámica y tendencias de crecimiento económico de un determinado ámbito geográfico y sus implicancias en los ecosistemas.

El POT es un instrumento de planificación y gestión del territorio que promueve y regula los procesos de organización y gestión sostenible del mismo, articulados a los planes ambientales y de desarrollo económico, social y cultural y a otras políticas de desarrollo vigentes en el país. El POT vincula el proceso de ordenamiento territorial con otros planes e instrumentos relacionados a la gestión del territorio y del desarrollo, los cuales son abordados por otros sectores y niveles de gobierno en el marco de sus competencias y funciones.

Desde el sector Vivienda, se define el acondicionamiento territorial como un proceso técnico-administrativo mediante el cual el gobierno local dirige la ocupación racional y el

uso planificado del territorio, lo mismo que la organización físico-espacial de las actividades humanas.

En cuanto al PAT<sup>10</sup>, este se define como el instrumento técnico-normativo de planificación física integral en el ámbito provincial que orienta y regula la organización físico-espacial de las actividades humanas en cuanto a la distribución, categoría, rango jerárquico y rol de los centros poblados en los ámbitos urbano y rural; la conservación y protección del recurso y patrimonio natural y cultural; el desarrollo de la inversión pública y privada en los ámbitos urbano y rural del territorio provincial; y, la ocupación y uso planificado del territorio; todo ello para lograr el mejoramiento de los niveles y calidad de vida de la población urbana y rural, bajo el enfoque territorial prospectivo, competitivo y de sostenibilidad, en concordancia con el POT regional, las políticas, las regulaciones regionales y nacionales y el Sistema Nacional de Centros Poblados (SINCEP).

Por lo tanto, al hablar de los instrumentos del ordenamiento territorial debemos tener presente desde qué sector estos se promueven. De esta revisión breve a las definiciones dadas por los sectores Ambiente y Vivienda, podemos concluir que el POT y el PAT buscan orientar y regular el uso y ocupación del territorio, encontrando en los PAT su vinculación directa con la gestión municipal, como instrumento de competencia directa de los gobiernos locales provinciales. Los PAT son a su vez base para los planes de desarrollo urbano y para otros planes más específicos.

10 DS N° 022-2016-VIVIENDA, DS que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (publicado en *El Peruano* el 24 de diciembre de 2016).

De otra parte, desde el MINAM se advierte una mayor amplitud respecto a las escalas de trabajo, ya que se pueden impulsar instrumentos desde el ámbito de los gobiernos regionales hasta el de los gobiernos distritales. Para un gobierno local, es una desventaja lo complejo, largo y costoso que puede significar desarrollar la totalidad de instrumentos desde la lógica del MINAM, lo que incluso podría significar invertir varios años de estudio que rebasan con facilidad el periodo de un gobierno municipal de cuatro años, desestimulando que los municipios apuesten por este tipo de instrumentos.

Por el contrario, desde el sector Vivienda se estima que la formulación de un PAT y de un

Plan de Desarrollo Urbano (PDU) puede darse en un año, quedando tiempo dentro de la gestión municipal para su implementación. Asimismo, si analizamos el alcance del artículo 22 de la Ley N° 30230, podemos intuir que los instrumentos que son impulsados desde el MINAM solo son orientadores, pero no vinculantes, ya que no son capaces de definir uso y exclusiones de uso. Por el contrario, los instrumentos del sector Vivienda aplicados en el nivel municipal provincial sí tienen efecto vinculante y son capaces de definir usos y exclusiones de uso tanto a nivel territorial provincial como a nivel urbano, lo que está respaldado en la capacidad regulatoria de la que disponen los municipios en su jurisdicción político-administrativa.



## Los resultados de la ZEE con miras a una Política Territorial Regional



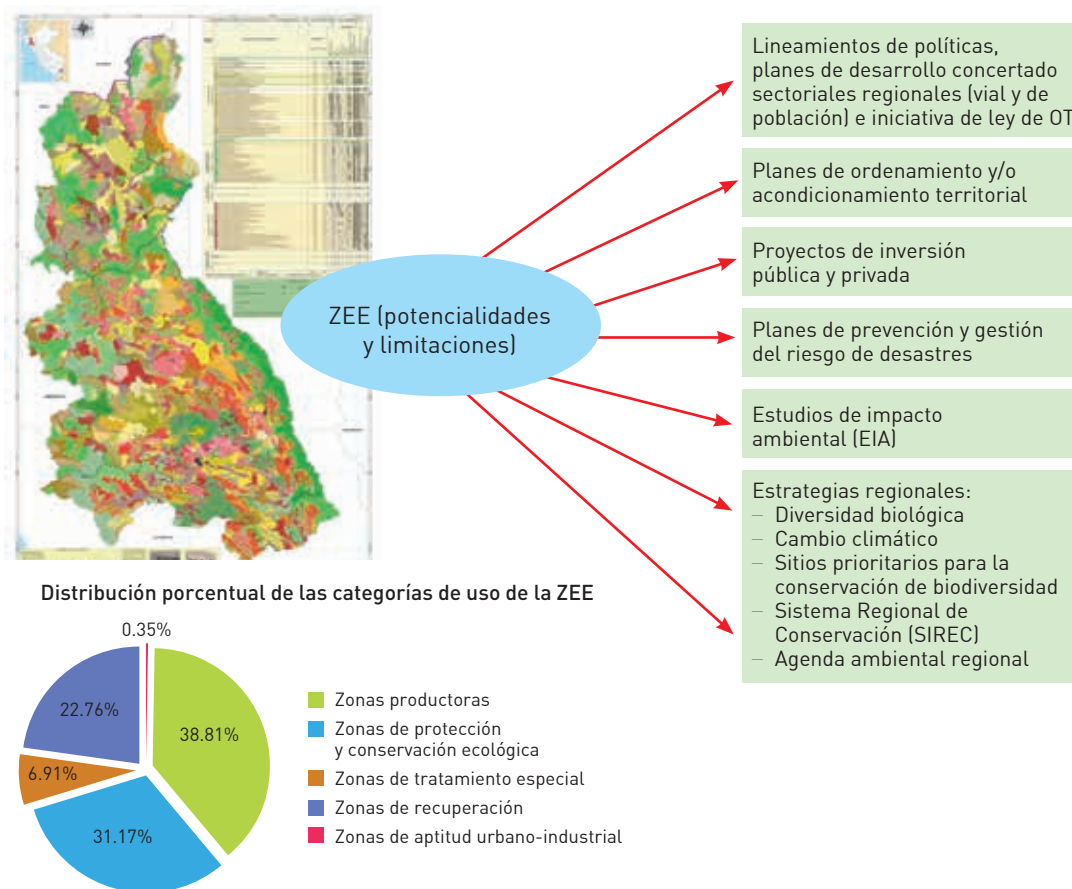


# Los resultados de la ZEE con miras a una Política Territorial Regional

El GRC ha formulado la propuesta de ZEE a nivel macro (escala 1:250,000), lograda a partir de la evaluación de las diferentes alternativas de uso del territorio y de la participación y concertación

de los diversos actores. Debido a esto, la ZEE se considera un instrumento técnico y de gestión del territorio básico para el ordenamiento territorial de la Región que debe ser aplicado (ver el gráfico 5).

GRÁFICO 5  
Propuesta de aplicación de la ZEE de Cajamarca



Entre los resultados de la ZEE Cajamarca, podemos destacar que un 39% del territorio corresponde a zonas productivas, porcentaje que corresponde a 1'286,576 hectáreas (ha), las cuales se distribuyen de la siguiente forma:

- Aptitud para la agricultura: 263,762 ha (20.5%)
- Pastos: 249,596 ha (19.4%)
- Producción forestal: 305,397 ha (23.7%)
- Cultivos altoandinos: 27,049 ha (2.1%)
- Actual explotación minera: 5,346 ha (0.4%)
- Con potencial hídrico: 24,451 ha (1.9%)
- Asociaciones con potencial productivo, turístico, energético y minero: 410,975 ha (32.0%).

Las Zonas de Protección y Conservación Ecológica representan el 31% del territorio. De ellas, una tercera parte representa las áreas naturales protegidas y los sitios prioritarios para la conservación, siendo la diferencia estrictamente de tierras de protección debido a su accidentada topografía, afloramientos rocosos y excesiva pendiente.

Las Zonas de Recuperación representan el 23% del territorio y constituyen aquellas zonas en donde surgen conflictos de uso de la tierra debido al sobreuso. Este resultado revela que muchas tierras de aptitud para pastos, aptitud forestal e incluso tierras de protección han sido incorporadas al uso agrícola y pecuario, generándose procesos de erosión y degradación de los suelos. Esta zona es la que requiere de la aplicación de medidas de conservación y manejo de suelos y de cuenca.

Las Zonas de Tratamiento Especial representan el 6.7% del territorio y están constituidas por el área que abarcan las comunidades nativas, los grupos etnolingüísticos y los elementos del patrimonio cultural.

Finalmente, las Zonas con Vocación Urbana Industrial representan el 0.3% y en ellas están consideradas la totalidad de las áreas urbanas y de expansión urbano-industrial del departamento.

## 6.1 Aplicaciones de la macro-ZEE Cajamarca

La macro-ZEE Cajamarca, una vez aprobada y actualizada, ha tenido múltiples aplicaciones, habiendo sido insumo para:

1. El diagnóstico del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) al 2021 y su actualización, en coordinación con el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y la Subgerencia de Planeamiento y Cooperación Técnica Internacional (SGPyCTI), para lo cual se ha proporcionado, además de la información de la ZEE, los resultados de los EE (en especial el relacionado con la dinámica económica regional), que sirvieron de insumo para la caracterización del PDRC.
2. La Estrategia Regional de Biodiversidad de Cajamarca al 2021<sup>11</sup>.
3. El Plan Vial Departamental Participativo de Cajamarca 2011-2020<sup>12</sup>.
4. El Programa Regional de Población: Cajamarca 2012-2016<sup>13</sup>.

11 Aprobada con RER N° 612-2011-GR.CAJ/P (23 de noviembre de 2009).

12 Aprobado con OR N° 043-2011-GRCAJ-CR (28 de diciembre de 2011; publicada en *El Peruano* el 30 de enero de 2012).

13 Aprobado con OR N° 011-2012-GR.CAJ-CR (6 de noviembre de 2012).

5. La Estrategia Regional Frente al Cambio Climático Cajamarca al 2030<sup>14</sup>.
6. Los Lineamientos de Política de Gobierno para los periodos 2011-2014 y 2015-2018.
7. La elaboración de la propuesta de Nuevo Modelo de Desarrollo Regional.
8. La elaboración del Plan Estratégico Institucional (PEI) de los periodos 2012-2015 y 2016-2019.
9. La formulación de diversos PIP en temas productivos y ambientales.
10. Los planes de prevención y gestión del riesgo de desastres.
11. El Sistema de Información Territorial Regional (SITR), que es una plataforma de consulta de información cartográfica y de acceso a los estudios generados en el proceso ZEE-OT. Esta plataforma es visitada permanentemente por diferentes usuarios públicos, privados, sociedad civil e investigadores.

## 6.2 Principales hitos y factores de éxito del proceso ZEE-OT Cajamarca

En este aspecto, podemos destacar, respecto al proceso de ZEE-OT de la Región:

1. La ZEE Cajamarca fue la *primera propuesta macro a nivel nacional, elaborada por la modalidad de administración directa*, es decir, se conformó un equipo técnico multidisciplinario con profesionales de diferentes especialidades, los cuales en su mayoría son cajamarquinos. Esta propuesta permitió avanzar en la reflexión y la discusión, pasando del qué hacer o qué pasos seguir al cómo hacerlo. Para ello, se desagregó cada uno de los procedimientos establecidos en la metodología de la ZEE<sup>15</sup>, permitiendo la generación de conocimiento que va acompañado del procedimiento, y continuando con la aplicación de los SIG (flujo de procesos SIG).
2. Es el único proceso a nivel nacional que mantiene activa su CTR desde su instalación en junio de 2007 hasta la actualidad, lo que se plasma en la realización de al menos cuatro asambleas ordinarias por año y de asambleas extraordinarias para temas que requieren un tratamiento urgente. La CTR ha logrado pues un posicionamiento y empoderamiento entre los diversos actores e instituciones que la integran.
3. Es el único proceso a nivel nacional que diseñó una estructura organizativa al interior de su CTR, integrada por: un Consejo Directivo, con cinco representantes elegidos en asamblea, quienes se reúnen permanentemente con el Equipo Técnico, diseñando un plan de trabajo conjunto y estableciendo los temas de agenda a tratar en las asambleas ordinarias y extraordinarias; un Comité Gerencial, integrado por las gerencias de línea del GRC involucradas en el proceso ZEE-OT, es decir, la GRPPAT, la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente (RENAMA), la Gerencia Regional de Desarrollo Económico y la Gerencia Regional de Desarrollo Social.

14 Aprobada con OR N° 021-2013-GRCAJ-CR (3 de diciembre de 2013; publicada en *El Peruano* el 11 de diciembre de 2014).

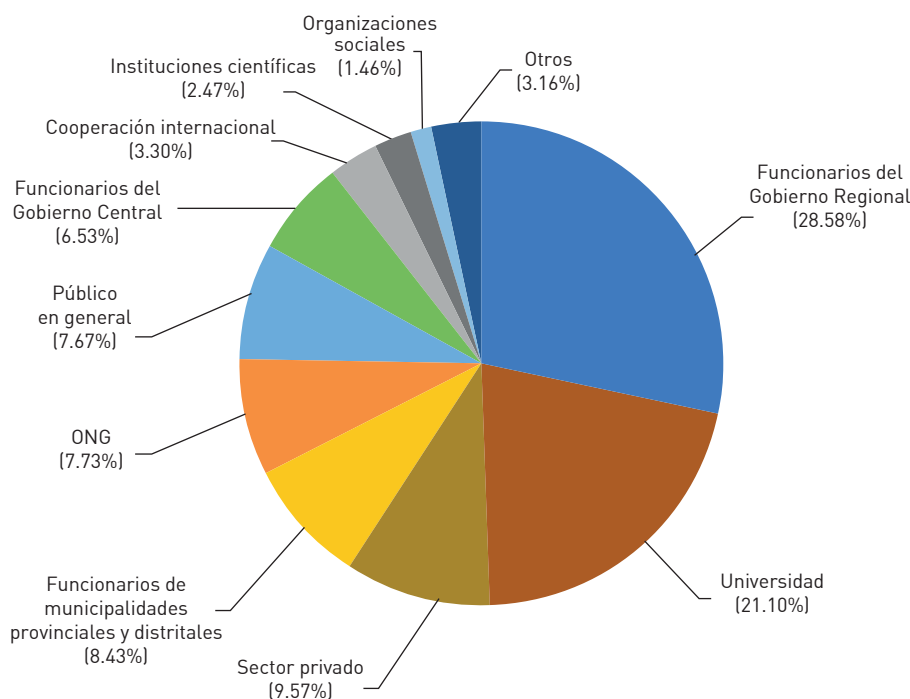
15 DCD N° 010-2006-CONAM/CD.



4. Ha sido el primer proceso a nivel nacional en desarrollar participativamente todas las etapas y fases que comprende la ZEE de la mano con la CTR. Para ello, el Equipo Técnico (con el apoyo de la GTZ y las ONG integrantes de la Comisión Consultiva y de los grupos de trabajo de la CTR) diseñó diversos instrumentos, como: el mapeo de actores, la estrategia comunicacional del proceso ZEE-OT, el plan de comunicaciones, la conformación de la red de comunicadores locales en las trece provincias, los cursos regionales de SIG y ZEE dictados por especialistas del IIAP, el segundo Curso Nacional de ZEE (coorgani-

zado con el MINAM, en marzo de 2009, que concentró la participación de representantes de diecisiete gobiernos regionales), la Estrategia de Articulación Regional y Local “Un solo proceso regional con diversos niveles de escala”<sup>16</sup>. El equipo técnico también elaboró diversos materiales impresos y audiovisuales, los cuales sirvieron de insumo para difundir el proceso en los niveles provinciales. Producto de los talleres organizados en el marco del proceso ZEE-OT tanto en la capital departamental como en las capitales provinciales, se ha logrado contar con una participación acumulada de 6,374

GRÁFICO 6  
Participación institucional en la formulación participativa de la ZEE de Cajamarca, 2007-2010 (en porcentajes)



16 Ver “Ayuda memoria. La reunión de trabajo de la CTR del proceso ZEE-OT” <http://bit.ly/2qGQBpo>.

- personas entre los años 2007 y 2010, cuya distribución porcentual se puede apreciar en el gráfico 6.
5. Es la primera experiencia que logra convocar a expertos locales, departamentales y nacionales para el diseño de los modelos conceptuales y las ponderaciones de los nueve submodelos que integran la propuesta de ZEE, la cual ha sido sistematizada y publicada en la página web del GRC<sup>17</sup>.
  6. En todos los demás casos, la opinión favorable del MINAM se dio solo vía oficio de la DGOT. En el caso de Cajamarca, en el corto periodo de la gestión del exministro Ricardo Giesecke (agosto-noviembre de 2011), el viceministro Hugo Cabieses firmó la resolución viceministerial que declaraba viable la ZEE. Posteriormente con el cambio de Gabinete Ministerial no se volvió a repetir dicha situación.
  7. Es el único proceso departamental que propone una iniciativa legislativa para aportar en la generación de la Ley de Ordenamiento Territorial, iniciativa titulada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sostenible.
  8. Es el único proceso nacional líder en transparencia, ya que, desde el inicio de la formulación de los insumos para la propuesta de la ZEE hasta su validación y aprobación, ha apostado no solo por publicar en la página web los mapas en versión .jpg y .pdf y las memorias descriptivas, sino que también ha puesto a disposición los archivos shape file, que permiten que cualquier usuario en SIG pueda acceder a la información de la totalidad de los ITSOT generados. Esta es una importante contribución para la elaboración de proyectos de investigación y PIP en los tres niveles de gobierno.

17 Ver "Submodelos" en: <http://zeeot.regioncajamarca.gob.pe/rnn-no-renovables>



## Los procedimientos participativos y la coordinación con el MINAM





## Los procedimientos participativos y la coordinación con el MINAM

En el año 2004, a través de la Resolución Ejecutiva Regional (RER) N° 305-2004-GR-CAJ/P, se crea el Grupo Técnico Regional de ZEE al interior de la CAR. Luego, el año siguiente, mediante la OR N° 012-2005-GR.CAJ-CR, se establece que instituciones deben integrar la CTR-ZEE de Cajamarca, disposición que es oficializada con su publicación en *El Peruano*, el 21 de agosto de 2005.

La CTR del proceso ZEE-OT Cajamarca inició sus actividades con el acto de su instalación y juramentación, en junio del año 2007, según la conformación propuesta en el DS N° 087-2004-PCM. Desde esa fecha, como se ha señalado, esta comisión mantiene una vida institucional activa e ininterrumpida como instancia de participación, consulta, acompañamiento, soporte y respaldo en la generación de los instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento territorial en el Departamento de Cajamarca.

La CTR desde entonces estuvo conformada por representantes de instituciones públicas y privadas, de la sociedad civil y de la población,

quienes se encargaron de proponer, opinar, acompañar y coordinar la ejecución del proceso de ZEE. Dentro de su estructura orgánica, se posicionó a la asamblea como la máxima instancia de decisión en la CTR, sin embargo, para facilitar la acción de la misma, se aportó con la conformación de un Consejo Directivo encargado de convocar y proponer las agendas de las asambleas.

Por otra parte, de acuerdo a la norma, se conformaron grupos de trabajo. Asimismo, se instaló el Comité Gerencial, presidido por la RENAMA. La secretaria técnica recayó en la SGAT.

Un acierto en el proceso fue el haber conformado una Comisión Consultiva, que integraron las ONG y la GTZ, las cuales aportaron con su conocimiento y experiencia para proponer el camino técnico a seguir durante el proceso.

Como órgano de apoyo, se contó desde un inicio con la participación del equipo técnico, lo que permitió dar el soporte a la CTR (ver el gráfico 7).

GRÁFICO 7  
CTR del proceso de ZEE-OT de Cajamarca

El proceso regional se inicia en junio de 2007: conformación e instalación de la CTR; definición de la estructura orgánica del proceso por parte del GRC; conformación del Comité Gerencial.

La CTR se reúne en asambleas ordinarias y extraordinarias.

El Consejo Directivo es elegido en asamblea y conduce la asamblea de la CTR.

La CTR cuenta con una comisión consultiva encargada del asesoramiento técnico.

El equipo técnico es responsable del proceso ZEE-OT y da soporte a la CTR.

Consejo Directivo



Asamblea de la CTR



Comité Gerencial

1. GRPPAT-SGAT
2. RENAMA



Comisión consultiva



Equipo técnico

El DS N° 087-2004-PCM proponía para la CTR solo una conformación básica, que en el proceso de Cajamarca fue enriquecida, dotándola de una mayor participación de segmentos claves que inicialmente no habían sido considerados en la norma. Obsérvese el gráfico 8 donde se aprecia este enriquecimiento: en 2007 la CTR-ZEE de Cajamarca estaba conformada de acuerdo a lo dispuesto en el mencionado DS y en la OR N° 012-2005-GR.CAJ-CR, dando un total de 36 instituciones conformantes. Años después, en 2010 sus integrantes llegaron a 47, en 2012 a 61 y en 2014 la CTR-ZEE llegó a tener 63 instituciones conformantes.

Un detalle a destacar en el momento de interpretar el artículo 16° del DS N° 087-2004-PCM,

sobre las instituciones que son convocadas a participar de las comisiones técnicas tanto regionales como locales, es la fuerte predominancia de instituciones públicas. Esto para el caso de Cajamarca era equivalente a treinta instituciones, representando el 83% del total, en contraste con la mínima proporción de cuatro instituciones de la sociedad civil y dos del sector privado, con una proporción de 11% y 6%, respectivamente (ver el gráfico 9).

En el gráfico 9 podemos visualizar cómo era la conformación de la CTR-ZEE en sus inicios. En ese momento se consideró que la ZEE, al tratarse de un instrumento base del ordenamiento territorial, debía contar con una mayor diversidad de actores procedentes de otros segmentos no

GRÁFICO 8  
Integrantes de la CTR, variación en el tiempo, 2007-2014

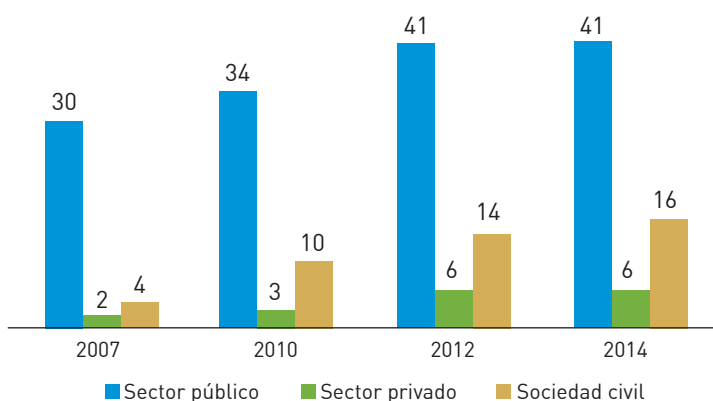
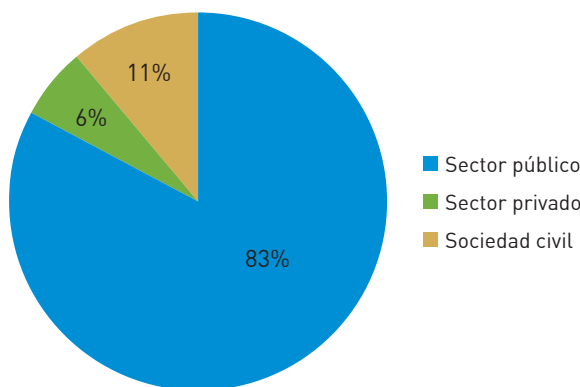


GRÁFICO 9  
Composición de la CTR ZEE, según el DS N° 087-2004-PCM y la OR N° 012-2005-GR.CAJ-CR, 2007 (en porcentajes)



contemplados en la norma, pero que sí ejercen influencia en la gestión del territorio.

En el año 2010, en base a la autonomía de la Región y al principio de que aquello que no prohíbe la norma puede ser objeto de mejoras y adecuaciones, se tuvo la certeza de que los integrantes que conformaban la CTR-ZEE debían

continuar participando del proceso hasta lograr la formulación del POT. Además, la comisión se reforzó con la presencia de nuevos segmentos de participación que permitieran al proceso una mayor incidencia política y social a través de las plataformas de concertación y las organizaciones productivas. Ello se hizo tras tomarse la decisión de modificar por primera vez la conformación



de la CTR, pasando de 36 a 47 instituciones, lo mismo que el cambio de denominación de la misma, que antes era solo ZEE, para pasar a ser también de ordenamiento territorial bajo el nuevo nombre de CTR de ZEE-OT de Cajamarca (o CTR-ZEE-OT). Esto se hizo a través de la OR N° 012-2010-GR.CAJ-CR, aprobada por el Consejo Regional el 15 de octubre de 2010.

La selección de las nuevas instituciones que pasaron a conformar la CTR ZEE-OT fue resultado del mapeo regional de actores y del interés demostrado con su activa participación durante el proceso de construcción participativa de los nueve submodelos y la integración de los mismos para la propuesta de la macro-ZEE Cajamarca. Con esta primera modificación, además de incrementarse la cantidad de instituciones hasta 47, se logró ampliar la presencia de la sociedad civil y el sector privado (ver el gráfico 10).

Más adelante, en el año 2012 y a puertas de iniciar el proceso de ordenamiento territorial, se

tomó la decisión de ampliar el número de integrantes de la CTR a 61 instituciones, buscando una mayor participación en el proceso de instituciones con presencia subregional, como es el caso de las gerencias subregionales y los proyectos especiales (ver el gráfico 11). De otra parte, se convocó a los colegios profesionales y organizaciones productivas, que permitirían tener una mejor lectura de los procesos y dinámicas que se dan al interior del departamento. Es por ello que la CTR se amplió a 61 integrantes, incrementándose las proporciones de participación de la sociedad civil y el sector privado en 23% y 10%, respectivamente.

Finalmente, en el año 2014, el GRC emitió la OR N° 010-2014-GR.CAJ-CR (publicada en *El Peruano* el 2 de noviembre de 2014), con la cual modificó nuevamente la conformación de la CTR-ZEE-OT de Cajamarca, ampliándola a 63 instituciones. Nótese en el gráfico 12 que la participación de la sociedad civil se amplía al 25%, el sector privado se mantiene en 10 % y el sector público pasa a 65%.

GRÁFICO 10  
Composición de la CTR, según la OR N° 012-2010-GR.CAJ-CR, 2010  
(en porcentajes)

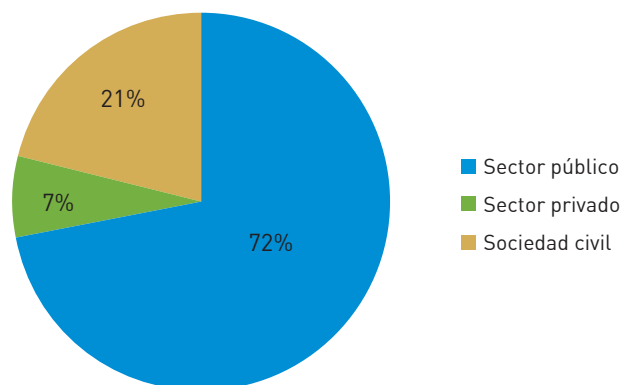


GRÁFICO 11  
Composición de la CTR, según la OR N° 006-2012-GR.CAJ-CR, 2012  
(en porcentajes)

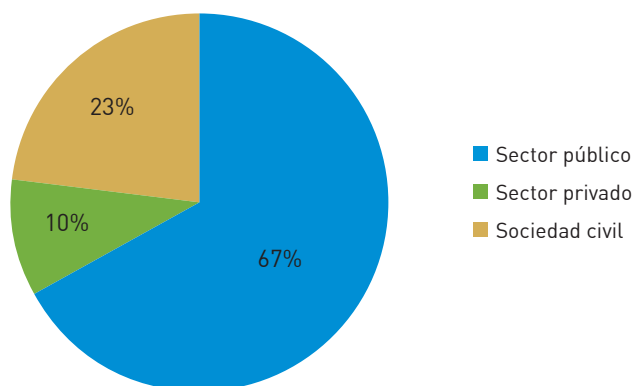
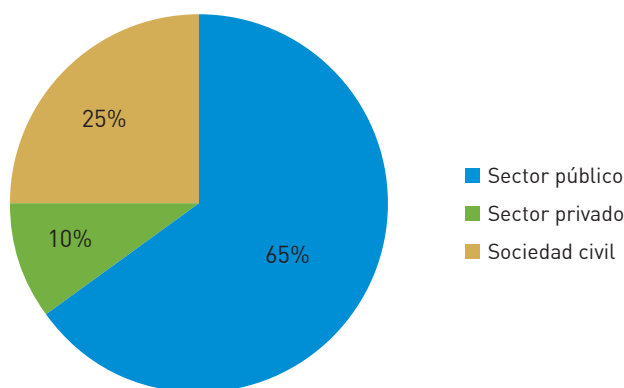


GRÁFICO 12  
Composición de la CTR, según la OR N° 010-2014-GR.CAJ-CR, 2014  
(en porcentajes)



Asimismo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2° de la referida ordenanza, se aprobó mediante el DR N° 002-2014-GR.CAJ/P el Reglamento Interno de Funcionamiento de la CTR del proceso ZEE-OT del Departamento de Cajamarca, con fecha 16 de diciembre de 2014.

Por su parte, la DGOT del MINAM, al tomar conocimiento de la emisión de ambas normas, mediante el Oficio N° 425-2014-Minam/VMDERN/DGOT, solicitó al GRC su remisión, pedido atendido con el Oficio N° 387-2014-GR.CAJ-GRPPAT/SGAT.

A continuación, en el cuadro 5 se detalla la secuencia de acciones de coordinación generadas entre el MINAM y el GRC respecto a la actual conformación de la CTR del proceso de ZEE-OT.

CUADRO 5  
Acciones de coordinación entre el MINAM y el GRC en relación a la conformación de la CTR del proceso de ZEE-OT (febrero de 2015 a abril de 2017)

Fecha	Acciones
2015	
25/02/15	La DGOT emite el Oficio Múltiple N° 003-2015-MINAM/VMDERN-DGOT, donde hace precisiones sobre el ordenamiento territorial así como sobre la necesidad de previa coordinación con la DGOT antes de la realización de capacitaciones, publicaciones, charlas, foros y seminarios, entre otros, a fin de no distorsionar el concepto y fines del ordenamiento territorial.
02/03/15	La DGOT revisa la OR N° 010-2014-GR.CAJ-CR y su reglamento. Con Oficio N° 51-2015-MINAM/VMDERN/DGOT, se insta al Gobierno Regional a que las observaciones y/o comentarios detallados en un anexo adjunto a dicho documento sean considerados y se realice la adecuación correspondiente.
21/03/15	Se publica en <i>El Peruano</i> la RM N° 056-2015-MINAM, que aprueba el documento denominado "Contenido mínimo de las disposiciones internas que regulan las Comisiones Técnicas de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) en el ámbito regional o local".
08/04/15	El GRC, tras revisar y analizar el anexo con el detalle de las observaciones y comentarios respecto a la conformación y funcionamiento de la CTR ZEE-OT, emite respuesta al MINAM mediante el Oficio N° 067-2015-GR.CAJ-GRPPAT/SGAT, en donde hace precisiones normativas respecto, por ejemplo, a que ninguna parte del DL N° 1013 indica que el MINAM tiene como función "supervisar la normativa que se emita en el marco del funcionamiento de la Comisión Técnica Regional...", ya que de hacerlo contravendría lo establecido en la Constitución Política y en la Ley N° 27867, donde se destaca que los gobiernos regionales son personas de derecho público con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, entre otros.
21/04/15	Se publica en <i>El Peruano</i> la RM N° 087-2015-MINAM, donde se "Establecen disposiciones respecto a la Comisión Técnica de Instrumentos Técnicos Sustentatorios del Ordenamiento Territorial".
06/05/15	La DGOT, mediante el Oficio N° 158-2015-MINAM/DVMDERN/DGOT, responde el Oficio N° 067-2015-GR.CAJ-GRPPAT/SGAT, sobre las precisiones normativas a la revisión del Reglamento Interno de Funcionamiento de la CTR del proceso de ZEE-OT del Departamento de Cajamarca e insiste en que el GRC disponga la implementación y/o adecuación correspondiente para el cumplimiento de la RM N° 056-2015-MINAM y de la RM N° 087-2015-MINAM, normas de obligatorio cumplimiento a nivel nacional, que establecen que los gobiernos regionales y locales deberán adecuarse a sus disposiciones en un plazo no mayor a sesenta días calendarios.
12/05/15	El GRC, mediante el Oficio N° 186-2015-GR.CAJ/P/GRPPAT/SGAT, dirigido al ministro del Ambiente, invita a participar de la Segunda Asamblea Ordinaria de la CTR del proceso ZEE-OT.
22/05/15	El Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales, mediante el Oficio N° 160-2015-MINAM/DVMDERN, confirma la participación del MINAM en la Asamblea Ordinaria de la CTR del proceso ZEE-OT, con la finalidad de realizar precisiones normativas y técnicas correspondientes sobre los alcances e implicancias de la RM N° 56-2015-MINAM y de la RM N° 87-2015-MINAM.  Se realiza la Segunda Asamblea Ordinaria de la CTR del proceso ZEE-OT en la sede del GRC, con la presencia de tres representantes de la DGOT-MINAM, acordándose trasladar las inquietudes de la asamblea al MINAM, a fin de dejar sin efecto las RM N° 056 y N° 087.

12/06/15	Se realiza la Tercera Asamblea Extraordinaria de la CTR del proceso ZEE-OT, acordándose conformar una comisión que se encargue de implementar las acciones que permitan mantener la conformación de la CTR ZEE-OT tal como se encuentra constituida.
15/06/15	La DGOT, mediante el Oficio Múltiple N° 22-2015-MINAM/DVMDERN/DGOT, comunica a los gobiernos regionales sobre los procedimientos para la constitución y adecuación de las comisiones técnicas de ZEE.
17/06/15	El presidente de la CTR del proceso de ZEE-OT del Departamento de Cajamarca, mediante el Oficio N° 05-2015-GR.CAJ/CTR-ZEE-OT/P solicita al MINAM mantener la conformación de la CTR ZEE-OT del Departamento de Cajamarca.
22/06/15	Ingresa al GRC el Oficio N° 211-2015-MINAM/DVMDERN/DGOT, de fecha 18 de junio de 2015, donde la DGOT solicita se disponga acciones para el cumplimiento de la RM N° 056-2015-MINAM, en referencia al acta de la Tercera Asamblea Extraordinaria de la CTR del proceso ZEE-OT de Cajamarca.
24/06/15	Ingresa al GRC el Oficio Múltiple N° 21-2015-MINAM/DVMDERN/DGOT, de fecha 10 de junio de 2015, donde la DGOT comunica los procedimientos para la constitución y/o adecuación de las comisiones técnicas de ZEE y demás instrumentos técnicos sustentatorios en el ámbito regional o local.
30/06/15	Ingresa al GRC el Oficio N° 219-2015-MINAM/DVMDERN/DGOT, de fecha 24 de junio de 2015, donde la DGOT da respuesta al Oficio N° 05-2015-GR.CAJ/CTR-ZEE-OT/P, denegando lo solicitado por la CTR ZEE-OT e instando al Gobierno Regional que disponga el cumplimiento de las RM N° 056 y N° 087-2015-MINAM.
<b>2016</b>	
03/02/16	El gobernador regional de Cajamarca, mediante el Oficio N° 037-2016-GR.CAJ-GR/GRPPAT/SGAT, dirigido al ministro del Ambiente, comunica que en asamblea ordinaria de la CTR-ZEE-OT del 4 de diciembre de 2015 se acordó "Conformar la Comisión Técnica encargada de actualizar y adecuar la conformación de la CTR del Proceso ZEE-OT del Departamento de Cajamarca de acuerdo a la RM N° 087-2015-MINAM".
25/02/16	En la DGOT se genera el Informe N° 04-2016-MINAM/DGOT/DGUARDIA, en atención a la recomendación 1 efectuada por la Comisión Auditora: "Disponga que la DGOT proponga un procedimiento para el seguimiento de los avances en los procesos de ZEE"; comunicado mediante Memorando N° 64-2014-MINAM/OCI/EE-DGOT remitido por el jefe de la Comisión Auditora EE-DGOT, por lo que dicho informe anexa el documento "Procedimientos técnicos y metodológico para el seguimiento y evaluación del avance de los procesos de ZEE", en donde el numeral 2.1 dispone el procedimiento para la conformación de la CTR y/o la comisión técnica local y que le permite al proceso ZEE un avance de 5%.
01/03/16	Ingresa al GRC el Oficio N° 105-2016-MINAM/DVMDERN/DGOT, de fecha 29 de febrero de 2016, donde la DGOT solicita que se adjunte el acta de la asamblea ordinaria en donde se deja constancia de la conformación de la comisión encargada de actualizar y adecuar la conformación de las comisiones técnicas, a fin de orientar el cumplimiento de las RM N° 56 y N° 87.
18/03/16	Se realiza la primera asamblea ordinaria de la CTR del proceso ZEE-OT, donde se acuerda validar la propuesta de conformación de la Comisión Técnica de ITSOT del Departamento de Cajamarca.
21/03/16	El gobernador regional de Cajamarca, mediante el Oficio N° 074-2016-GR.CAJ-GR/GRPPAT/SGAT, dirigido al ministro del Ambiente, solicita opinión técnica favorable respecto al proyecto de OR de conformación de la Comisión Técnica de ITSOT del Departamento de Cajamarca.
20/04/16	Ingresa el Oficio N° 190-2016-MINAM/DVMDERN/DGOT, respecto a la evaluación del proyecto de ordenanza sobre la conformación de la CTR-ITSOT y la respuesta por parte del Gobierno Regional, solicitando la subsanación de las observaciones e incorporación de las recomendaciones.

17/05/16	Mediante el Oficio N° 135-2016-GR.CAJ-GR, el GRC comunica al MINAM la subsanación de las observaciones e incorporación de las recomendaciones, las cuales han sido plasmadas en el proyecto de OR, el cual se remite para opinión favorable.
23/06/16	Ingresa al GRC el Oficio N° 318-2016-MINAM/DVMDERN/DGOT, de fecha 20 de junio de 2016, adjuntando el Informe N° 013-2016-MINAM/DVMDERN/DGOT/DGUARDIA, en donde se precisa que el proyecto normativo debe ser remitido al MINAM, adjuntando las actas y/o documentos que acrediten la elección idónea del respectivo representante.
09/08/16	El gobernador regional de Cajamarca, mediante el Oficio N° 214-2016-GR.CAJ-GR, dirigido a la ministra del Ambiente de la gestión entrante 2016-2021, reitera la solicitud de considerar dentro de la conformación de la Comisión Técnica de ITSOT del Departamento de Cajamarca a las direcciones regionales.
12/09/16	Ingresa al GRC el Oficio N° 543-2016-MINAM/DVMDERN/DGOT de fecha 08/09/16, en donde la DGOT hace precisiones sobre la conformación de la CTR de ITSOT en la Región Cajamarca, indicando que las direcciones regionales no pueden ser incluidas dentro de las instituciones públicas con incidencia en el territorio, más bien se deben considerar en su lugar a los sectores del gobierno nacional.
05/10/16	Se realiza el evento "Balance y agenda en ordenamiento territorial", a cargo de la Plataforma de OT; entre los puntos analizados se menciona que el MINAM ha establecido contenidos mínimos para la regulación interna de las comisiones técnicas de elaboración de la ZEE y de ITSOT, poniéndose con ello fin a la existencia de una sola comisión para abordar todo el proceso. La Coordinadora del Proceso ZEE-OT Cajamarca argumenta que, pese a haber existido la mejor disposición por parte del GRC para la formulación de los ITSOT y la adecuación de la CTR a la RM N° 087-2015-MINAM, no se logra aún ninguna opinión favorable que permita avanzar con el proceso OT, destacando la excesiva burocratización del proceso por parte del MINAM.
25/11/16	Se desarrolla el IV Taller Nacional sobre Planificación y Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sostenible, organizado por la Plataforma para el Ordenamiento Territorial, donde el ingeniero Erasmo Otárola (director de la DGOT desde octubre de 2016) plantea la necesidad de modificar –o derogar– la RM N° 135-2013-MINAM, que hace mucho más instrumentalista a la ZEE e incorpora distintos EE, algo que complicaría más este proceso previo al POT.
<b>2017</b>	
02/02/17	El GRC a través de la GRPPAT remite el Oficio N° 125-2017-GR.CAJ-GRPPAT/SGAT, dirigido a la DGOT, coincidiendo con ella en la posibilidad de derogar la RM N° 135-2013-MINAM o mejorarla, solicitando se promueva el espacio en el cual se trate este tema con la participación de los gobiernos regionales con procesos en curso, apuntando hacia una ley de ordenamiento territorial necesaria para un efectivo proceso.
07/03/17	Se sostiene una reunión en Lima entre el director de la DGOT, el gerente de RENAMA del GRC y la subgerente de Acondicionamiento Territorial del GRC, donde se expone la situación de los EE y la CTR de ZEE-OT de Cajamarca, que pese a haber iniciado el proceso de adecuación no contaba aún con opinión favorable; también la necesidad de reestructurar el marco normativo heredado de la gestión anterior a fin de viabilizar los procesos de ordenamiento territorial.
27/03/17	Ingresa el Oficio N° 66-2017-MINAM/DVMDERN/DGOT, de fecha 22/03/16, donde se comunica al gerente de la GRPPAT del GRC que la DGOT se encuentra realizando la evaluación de los instrumentos del ordenamiento territorial, lo que será comunicado de manera formal a todos los gobiernos regionales y locales; asimismo, se tiene previsto desarrollar talleres de trabajo con los diferentes actores involucrados en el proceso, a quienes se convocará para sus aportes correspondientes.
16/03/17	El gobernador regional de Cajamarca, mediante el Oficio N° 65-2017-GR.CAJ-GR/GRPPAT/SGAT, dirigido a la ministra del Ambiente, invita a participar de la Primera Asamblea Ordinaria de la CTR del Proceso ZEE-OT, a fin de que se informe de las últimas disposiciones impulsadas por su gestión respecto al marco legal vigente y las perspectivas normativas futuras respecto a la regulación, conformación y funcionamiento de las CTR en los procesos de ordenamiento territorial.

30/03/17	Con Oficio N° 75-2017-MINAM/DVMDERN/DGOT, la DGOT comunica al GRC la dispensa de su participación en la Primera Asamblea Ordinaria, debido a que su despacho ya contaba con actividades programadas con anticipación.
31/03/17	Se realiza la Primera Asamblea Ordinaria de la CTR ZEE-OT, eligiéndose a los integrantes del nuevo Consejo Directivo 2017-2018. Se destaca que los actos de la asamblea son válidos por cuanto se ha iniciado el proceso de adecuación, tal como lo establece el MINAM, y se mantendrá la conformación actual (de acuerdo a lo dispuesto en la OR N° 010-2014-GR.CAJ-CR), en tanto esté pendiente la opinión favorable del proyecto de OR y/o se dé el pronunciamiento sobre el resultado de la evaluación de los instrumentos normativos del ordenamiento territorial por parte de la DGOT.
12/04/17	Se reunió el Consejo Directivo de la CTR ZEE-OT, acordando invitar a la DGOT a su Segunda Asamblea Ordinaria, prevista para el 2 de junio en la sede del GRC, donde se expondrán los argumentos referidos a la necesidad de mantener la conformación actual de la CTR y señalando que en el supuesto de derogación y/o modificación de la RM 135-2013-MINAM, lo más loable sería mantener una sola CTR del proceso OT que acompañe la realización de los ITSOT en lugar de fraccionarla en dos [ZEE y además ITSOT].
28/04/17	Se publica en El Peruano el Decreto Supremo N° 002-2017-MINAM, con el cual se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del MINAM, donde la DGOT pasa a llamarse Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental, en ese sentido, el Consejo Directivo de la CTR ZEE-OT decide no convocar a la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental (DGOTA), en vista de que el artículo 60, literales a) y b) establece que la ZEE y el Ordenamiento Territorial Ambiental (OTA) deben formularse en coordinación con la entidad a cargo del ordenamiento territorial a nivel Nacional. Por lo tanto, al impulsar Cajamarca desde el 2007 el proceso que resulte en el ordenamiento territorial a través del POT, se está a la espera del anuncio oficial de la creación de dicha instancia a fin de hacer las coordinaciones directas del caso. Mientras tanto, la CTR ZEE-OT Cajamarca mantiene su conformación y funcionamiento de acuerdo a lo establecido en la OR N° 010-2014-GR.CAJ-CR y el DR N° 002-2014-GR.CAJ/P.

Del análisis de los argumentos contenidos en los documentos detallados en el cuadro 5, remitidos por el GRC al MINAM, y a manera de síntesis, se puede destacar que:

1. “La Comisión Técnica Regional del Proceso ZEE Cajamarca” se institucionaliza mediante OR N° 012-2005-GRCAJ-CR, de fecha 21 de agosto de 2005, la cual es modificada por la OR N° 012-2010-GRCAJ-CR, OR N° 006-2012-GR.CAJ-CR y la OR N° 010-2014-GR.CAJ-CR, con las cuales se llena un vacío legal respecto a la existencia de la CTR, ampliando su vigencia para todo el proceso de ordenamiento territorial del Departamento de Cajamarca e incorporando nuevos actores que contribuyen significativamente en el desarrollo del proceso.
2. La ampliación de los integrantes de la CTR durante el proceso de ordenamiento territorial ha garantizado la participación ciudadana, democrática, representativa e inclusiva, lo que amerita la naturaleza del proceso y se promueve no solo desde las políticas del gobierno central y regional, sino también desde el ordenamiento jurídico nacional.
3. Tomando como base lo expuesto en los anteriores ítems 1 y 2, los integrantes de la CTR en la asamblea extraordinaria de fecha 12 de junio de 2015 respaldaron mayoritariamente la actual conformación de la CTR. Por lo tanto, se solicitó a la DGOT que se reconsidere lo dispuesto en la RM N° 056 y en la RM N° 087-2015-MINAM, en

el extremo de la conformación de la CTR del Departamento de Cajamarca, cuya ampliación de miembros, desde el año 2010 hasta 2014, en ningún momento fue observada por el MINAM y la cual siempre ha mostrado un rol protagónico en el proceso de ordenamiento territorial.

4. Al emitirse la RM N° 056-2015-MINAM, sobre la base del DS N° 087-2004-PCM, no se propone ninguna variación respecto a la conformación de la CTR, lo que llama la atención, porque después de más de diez años y teniendo como antecedente todos los procesos de ZEE desarrollados a nivel nacional, se esperaba una norma que buscara ampliar la participación de los diferentes grupos de actores presentes en el territorio. Por ello es que Cajamarca, debido a su alta población (cuarto lugar a nivel nacional) y a su densidad poblacional, hace una serie de aportes en la conformación de su CTR con miras a fortalecer la participación de dichos actores.
5. La reducción de los integrantes de la CTR del proceso de ZEE-OT sería perjudicial para la buena marcha del proceso, dados los avances logrados hasta la fecha y el compromiso asumido para concluir con el levantamiento de observaciones de los EE, con miras a continuar con las siguientes etapas del proceso, como son el DIT y el POT del Departamento de Cajamarca.
6. Asimismo, se propone a la DGOT la existencia de una sola CTR para todo el proceso, ya que el ordenamiento territorial es único y consta de varios instrumentos técnicos sustentatorios, que van desde la construcción de la ZEE hasta la formulación del POT.

# Principales conclusiones y orientaciones hacia una Política Territorial Regional







## Principales conclusiones y orientaciones hacia una Política Territorial Regional

Con el cambio de Gobierno Nacional en el año 2016, entramos en una nueva etapa del proceso: la del retorno a la formulación de los instrumentos para el ordenamiento territorial, pasando por la gestión para la opinión favorable por parte del MINAM de los EE, y luego continuando con la elaboración del DIT –el reto aquí será liderar su elaboración buscando que Cajamarca sea pionera a nivel regional y referente para los demás procesos regionales–. Finalmente se debe llegar a la formulación del POT.

Esto último configura una nueva etapa más delicada y potencialmente conflictiva que las anteriores, ya que aquí se definirán las políticas y estrategias desde el Gobierno Regional, en mérito a sus competencias para la orientación del mejor uso y ocupación del territorio, tomando como base la ZEE y demás instrumentos de diagnóstico, donde se visualizan las potencialidades y limitaciones del mismo.

Por tanto, en esta nueva etapa se apuesta por involucrar a todos los actores en el proceso de concertación y de análisis de escenarios para la toma de decisiones consensuadas. Ello se requiere para lograr una buena gestión de los conflictos que puedan surgir en un contexto de alta polarización entre los actores. En relación

a esto, se debe asegurar la transparencia en todo el proceso, bajo el apoyo de una estrategia de comunicación que permita el acceso a la información a todos los involucrados.

Por eso es importante que la Ley de Ordenamiento Territorial, que debe emitirse, cuente con un amplio respaldo y legitimidad. Por nuestra parte, reafirmamos nuestro compromiso de aportar en el debate de dicha ley en las instancias nacionales a fin de que se dé solución a las preguntas de fondo y se clarifique el proceder de las diferentes instancias de gobierno, en estrecha coordinación.

En esa lógica, como Gobierno Regional, en Cajamarca hemos ido adelantando en la emisión de instrumentos metodológicos y normativos orientadores para esta etapa, lo que se traduce en la aprobación de la guía metodológica para el proceso de formulación del POT regional mediante la OR N° 011-2011-GR.CAJ-CR. Esta importante contribución, impulsada desde un Gobierno Regional, estuvo disponible antes de la emisión de las guías metodológicas del MINAM, las cuales recién aparecieron en el mes de julio de 2016. Asimismo, se presentó al Congreso la iniciativa legislativa para la Ley de Ordenamiento Territorial, iniciativa que recoge toda la experiencia ganada por el GRC

en la conducción de procesos de planificación participativa territorial.

Para el inicio de la formulación del POT de Cajamarca –con el estilo participativo, transparente y de amplia convocatoria a todos los sectores y grupos de interés público, privado y de la sociedad civil, estilo que caracterizó al proceso de ZEE– se espera contar nuevamente con una participación masiva y comprometida, que demuestre gran capacidad de apertura para, entre todos, escucharnos, entendernos y ponernos de acuerdo en lo que queremos para el desarrollo sostenible de Cajamarca.

Un aspecto importante de mencionar, finalmente, involucra a los niveles de gobierno local. En efecto, una oportunidad en Cajamarca para avanzar en los procesos de ordenamiento territorial es impulsarlos en el nivel municipal provincial a través del aprovechamiento de los instrumentos vigentes ofrecidos por el sector Vivienda (y respaldados en el DS N° 022-2016-VIVIENDA, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible), instrumentos que toman en cuenta la información proporcionada por la ZEE

para la formulación de los PAT, los cuales una vez aprobados tienen efecto vinculante, el cual está amparado en la autonomía de las municipalidades (ver el cuadro 6).

Un ejemplo a citar al respecto es la experiencia de formulación del PAT de la provincia de San Pablo, la cual contó con la revisión del sector Vivienda. El PAT fue aprobado en 2006 y en 2007 se constituyó en el sustento de la creación del Área de Conservación Municipal Lagunas Alto Perú, que generó un precedente a nivel nacional sobre la utilidad de dichos instrumentos y su efecto vinculante en la gestión del territorio.

Un caso más reciente es el del PAT de la provincia de Cajabamba, cuya formulación se inició en setiembre de 2015 y contó con acceso a la información generada en la macro-ZEE como valioso insumo para el diagnóstico. Este estudio se realizó en simultáneo con la formulación del PDU de la ciudad de Cajabamba, logrando su culminación en abril de 2016. Fue presentado en audiencia pública. Estos estudios contaron con la asistencia técnica del sector Vivienda y en

CUADRO 6

## Niveles de gobierno e instrumentos de ordenamiento territorial

Niveles de gobierno	Instrumentos de ordenamiento territorial		
	MINAM	Vivienda	PCM (DNTDT)
Macro: gobierno regional	ZEE, EE, DIT y POT Escala: 1:250,000; 1/100,000		Conducción del gobierno regional, con el apoyo de la DNTDT
Meso: gobiernos provinciales	ZEE, EE, DIT y POT Escala: 1:100,000; 1:50,000	PAT (escala 1:100,000), por convenio con el MVCS	EDZ (escala 1/100,000) SOT (a nivel provincial)
Micro: gobiernos distritales	ZEE, EE, DIT y POT Escala: 1:25,000; 1:10,000, saneamiento y organización territorial (SOT)	PDU (ámbito urbano, escala 1:10,000) y planes específicos	

la actualidad, en coordinación con la SGAT del GRC, se viene definiendo su implementación.

Por ello, a nivel provincial es pertinente animar a los gobiernos locales a impulsar los PAT provinciales como una alternativa para avanzar en la regulación del uso y ocupación de su territorio, lo que implica menor tiempo y costo, siendo su aplicación más rápida y directa.

En relación a esto último, el GRC viene gestionando la firma de un convenio de asistencia técnica con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), cuya finalidad es fortalecer nuestras capacidades y hacer la incidencia técnica necesaria a fin de conseguir que más municipalidades formulen sus PAT aprovechando la información de la macro-ZEE de Cajamarca.

## Siglas y abreviaturas usadas

CAR	Comisión Ambiental Regional
CENAGRO	Censo Nacional Agropecuario
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
CTR	Comisión Técnica Regional
DCD	Decreto de Consejo Directivo
DGOT	Dirección General de Ordenamiento Territorial
DGOTA	Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental
DIT	Diagnóstico Integrado del Territorio
DL	Decreto Ley
DNTDT	Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial
DR	Decreto Regional
DS	Decreto Supremo
DVMDERN	Despacho del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales
EDZ	Estudios de diagnóstico y zonificación territorial
EE	Estudios Especializados
EIA	Estudio de impacto ambiental
GRC	Gobierno Regional Cajamarca
GRPPAT	Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
ha	Hectárea

IIAP	Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
ITSOT	Instrumentos Técnicos Sustentatorios del Ordenamiento Territorial
MINAM	Ministerio del Ambiente
msnm	Metros sobre el nivel del mar
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
OR	Ordenanza Regional
OT	Ordenamiento Territorial
OTA	Ordenamiento Territorial Ambiental
PAT	Plan de Acondicionamiento Territorial
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDRC	Plan de Desarrollo Regional Concertado
PDU	Plan de Desarrollo Urbano
PEI	Plan Estratégico Institucional
PIP	Proyecto de inversión pública
PLANAA	Plan Nacional de Acción Ambiental
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
RENAMA	Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente
RER	Resolución Ejecutiva Regional
RM	Resolución Ministerial
RV	Resolución Viceministerial
SGAT	Subgerencia de Acondicionamiento Territorial
SGPyCTI	Subgerencia de Planeamiento y Cooperación Técnica Internacional
SIG	Sistema de información geográfica
SINCEP	Sistema Nacional de Centros Poblados
SIREC	Sistema Regional de Conservación
SNGA	Sistema Nacional de Gestión Ambiental
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SOT	Saneamiento y organización territorial
ZEE	Zonificación Ecológica y Económica



Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de:

