

Una mirada sobre el ordenamiento territorial desde lo local hacia lo nacional

Lecciones y recomendaciones desde las experiencias de ordenamiento del territorio en Cajamarca, Pitumarca y El Carmen de la Frontera.



Una mirada sobre el ordenamiento territorial desde lo local hacia lo nacional
Lecciones y recomendaciones desde las experiencias de ordenamiento del territorio en
Cajamarca, Pitumarca y El Carmen de la Frontera.

Primera edición, 2013

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2013 - 04265

ISBN XXXXXXXXXXXXXXXX

Autores:

Alejandro Chirinos P., Silvia Passuni P. y Ursula Rischmüller Y.

Revisión de estilo:

Luis Manuel Claps

Publicación del proyecto: "Ordenamiento participativo del territorio y de los recursos naturales en los Andes Peruanos", ejecutado por Aide au Développement Gembloux - ADG; Broederlijk Delen - BD; Centro Bartolomé de las Casas - CBC; DIACONIA Asociación Evangélica Luterana de Ayuda para el Desarrollo comunal; Iles de Paix - IDP; Red de Acción en Agricultura Alternativa - RAAA con apoyo de la Cooperación Belga al Desarrollo. La investigación ha sido desarrollada por CooperAcción.

© **Aide Au Développement Gembloux - ADG**

Av. Bolognesi 321, Lima 18, Perú / Tel: (511) 446 1069

www.ong-adg.be / peru@ong-adg.be

© **Broederlijk Delen - BD**

Av. Bolognesi 321, Lima 18, Perú / Tel: (511) 241 9482 / Cel. 998 485 175

www.broederlijkdelen.be

© **Centro Bartolomé de las Casas - CBC**

Pasaje Pampa de La Alianza, 164, Apartado postal 477 Cusco, Perú / Tel. (51) (84) 24 54 15

www.cbc.org.pe

© **DIACONIA - Asociación Evangélica Luterana de Ayuda para el Desarrollo Comunal**

Jr. General Orbegoso N° 710, Lima 05 / Tel. (511) 423-5245 / 423-4796 / 431-7121

www.diaconiaperu.org / central@diaconiaperu.org

© **Iles de Paix - IDP**

Av. Alfonso Ugarte 775, Huánuco, Perú / Tel: (51) (62) 511 914

gael@pe.ilesdepaix.org

© **Red de Acción en Agricultura Alternativa - RAAA**

Jr. Julio Rodavero 682, Urb. Las Brisas, Lima 01, Perú / Tel. (511) 715 0820 / 337 5170

www.raaa.org.pe

© **CooperAcción - Acción Solidaria para el Desarrollo**

Calle Río de Janeiro 373, Lima 11, Perú / Tel. (511) 461 3864 / 461 2223

www.cooperaccion.org.pe / cooperación@cooperaccion.org.pe

Tiraje: 500 ejemplares

Impreso por Chataro Editores

Psje. Juan de Arona 151, Lima 39, Perú



Licencia Creative Commons 3.0

Atribución - No Comercial - Compartir bajo la misma Licencia.

Este material puede ser reproducido, copiado o regalado siempre y cuando sea sin fines de lucro y se reconozcan a los distintos autores

Presentación	9
Introducción	11
1. Alcances y objetivos del estudio	15
1.1 Ámbito del estudio	15
1.2 Precisiones metodológicas	17
1.3 Sobre el concepto de ordenamiento del territorio	17
2. El Ordenamiento Territorial en el Perú	21
2.1 Evolución en el Perú	21
2.2 El marco normativo	26
2.3 Herramientas e instrumentos	27
2.3.1 La Zonificación Ecológica Económica (ZEE)	29
2.3.2 Metodología actual para el desarrollo del proceso de ZEE y POT	30
3. Procesos de ZEEOT desarrollados a nivel nacional	33
3.1 Los Planes Bienales del MINAM	33
3.2 Experiencias comunales de OT	36
4. Explorando algunas experiencias de ZEE y OT en el país	37
4.1 La experiencia de macro ZEE en la región Cajamarca	37
4.1.1 Contexto regional	37
4.1.2 Inicio de la experiencia	40
4.1.3 Organizando el proceso	45
4.1.4 Adaptando la propuesta metodológica	49
4.1.5 La validación y aprobación de la ZEE	61
4.1.6 A modo de conclusión	64

4.2 La experiencia de micro ZEE de El Carmen de la Frontera	66
4.2.1 Contexto local	67
4.2.2 Antecedentes de la experiencia	69
4.2.3 La Comisión Técnica	71
4.2.4 Proceso metodológico	74
4.2.5 Los actores involucrados	82
4.2.6 La articulación con los otros instrumentos de gestión	84
4.2.7 Factores favorables al desarrollo del proceso	84
4.2.8 Principales dificultades	85
4.2.9 La sostenibilidad del proceso	87
4.2.10 A modo de conclusión	88
4.3 La experiencia de micro ZEE de la subcuenca del Pitumarca	89
4.3.1 Contexto	89
4.3.2 Antecedentes de la experiencia	92
4.3.3 El inicio de la experiencia	93
4.3.4 ¿Cómo participaron las comunidades?	99
4.3.5 Balance de la participación de los actores	103
4.3.6 Factores favorables y desfavorables al proceso	105
4.3.7 La sostenibilidad de la experiencia	106
4.3.8 A modo de conclusión	106
5. Balance general de las experiencias	109
6. El enfoque de género y generacional en el desarrollo de las experiencias	117
7. La articulación entre niveles e instrumentos	121
7.1 Articulación entre niveles de gobierno	121
7.2 Articulación con instrumentos de planificación	123
8. ¿Es posible una política pública de OT en el país?	127
8.1 Utilidad de la ZEE a escala regional y local	127
8.1.1 Utilidad de la ZEE como instrumento	129
8.1.2 En la generación de procesos	131
8.2 ¿Estrategias regionales de OT o Estrategias Macroregionales de OT?	134
8.3 Relación entre OT y conflictos por el uso del territorio	136
9. Lecciones aprendidas	139
10. Recomendaciones	145
10.1 Desde los actores	145
10.2 ¿Qué no es recomendable?	151
Bibliografía	155

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AMCEC	Asociación de Municipalidades del Corredor Económico Crisnejas
AGR	Asociación de Gobiernos Regionales
AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
ANP	Área Natural Protegida
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAM	Comisión Ambiental Municipal
CAR	Comisión Ambiental Regional
CCIDEP	Comité Coordinador Permanente de la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú
CEDEPAS	Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social
CEPICAPE	Central Piurana de Cafetaleros
CEPROSI	Centro de Promoción y Servicios Integrales
CIPDER	Consorcio Interinstitucional para el Desarrollo Regional
CONAM	Comisión Nacional del Ambiente
CORECITI	Consejo Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación
CTM	Comisión Técnica Multiregional
CTZEE	Comisión Técnica de Zonificación Ecológica Económica
CTRZEE	Comisión Técnica Regional de Zonificación Ecológica Económica
DGOT	Dirección General de Ordenamiento Territorial
EDZ	Estudios de Diagnóstico y Zonificación
ERM	Elecciones regionales y municipales
FDSFNP	Frente por el Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte del Perú
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
GRUFIDES	Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IIAP	Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana
IMA	Instituto de Manejo de Agua y Medio Ambiente
IMAGEN	Instituto de Medio Ambiente y Género

IMAPI	Instituto Machu Picchu
INADE	Instituto Nacional de Desarrollo
INC	Instituto Nacional de Cultura
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INGEMMET	Instituto Nacional de Geología, Minas y Metalurgia
INIA	Instituto Nacional de Innovación Agraria
INP	Instituto Nacional de Planificación
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
JCI	Juntas de Coordinación Interregional
MCLCLP	Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza
MIMDES	Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social
MINAG	Ministerio de Agricultura
MINAM	Ministerio del Ambiente
ONERN	Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales
ONG	Organización no gubernamental
OT	Ordenamiento territorial
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDC	Plan de Desarrollo Concertado
PDRC	Plan de Desarrollo Regional Concertado
PDRSGIZ	Programa de Desarrollo Rural Sostenible de la Cooperación Alemana
PEA	Población económicamente activa
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
REMURPE	Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú
RENAMA	Recursos Naturales y Medio Ambiente
SENAMHI	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología
SER	Servicios Educativos Rurales
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas
SGAL	Sistema de Gestión Ambiental Local
SIG	Sistema de información geográfica
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNMP	Sociedad Nacional de Minería y Petróleo
TCA	Tratado de Cooperación Amazónica
UE	Unidades ecológicas
UEE	Unidad ecológica económica
UIT	Unidades integradas de tierras
UNC	Universidad Nacional de Cajamarca
UPAGU	Universidad Privada Antonio Guillermo Urrelo
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de Norteamérica
ZEE	Zonificación ecológica económica

Presentación

Cuando en el 2010, nuestras instituciones ADG, BD, CBC, DIACONIA, IDP y RAAA unieron sus esfuerzos para preparar el proyecto “Ordenamiento Participativo del Territorio y de los Recursos Naturales en los Andes Peruanos”, nos encontramos frente a un tema, el ordenamiento territorial, considerado por muchos como prioritario pero con poca información sistematizada sobre los procesos en curso o finalizados en el Perú. Las autoridades locales y las organizaciones comunitarias* estaban interesadas en conocer mejor los procesos de zonificación económica y ecológica (ZEE) y de ordenamiento territorial (OT) en términos de conceptos, de legislación y de experiencias finalizadas... y nos preguntaban a quién dirigirse, dónde conseguir información, con quién intercambiar.

Frente a este panorama, la decisión fue unánime: la primera etapa del proyecto debía apuntar a llenar este vacío, al menos parcialmente.**

En octubre de 2011, se seleccionó al equipo consultor, conformado por Alejandro Chirinos P., Silvia Passuni P. y Ursula Rischmoller Y., un equipo de jóvenes quienes, además de conocer el tema y las metodologías de sistematización, estaban animados para aportar a las organizaciones e instituciones públicas y privadas,

* Las « organizaciones comunitarias » son organizaciones representativas de las poblaciones rurales (comunidades campesinas, asociaciones de mujeres, programas sociales como el Vaso de leche, escuelas...) de las zonas de intervención: Ancash, Huánuco, Apurímac-Cusco.

** El Ministerio del Ambiente, con el apoyo de la GIZ, ha realizado una sistematización complementaria, tomando en cuenta este trabajo y se espera que otras sistematizaciones den una panorámica más amplia del proceso ZEE/OT en el Perú.

una reflexión sobre las experiencias en OT que resalten lecciones aprendidas en experiencias similares y el análisis de los elementos clave que influyeron en la (no) obtención de ciertos resultados. El producto final previsto y realizado ha sido un informe que sirvió de guía para orientar las actividades del proyecto. Viendo el interés permanente y creciente en el tema, apuntamos a adaptar el informe para publicarlo, tarea en la cual nos ayudó la institución CooperAcción.

Paranosotros es un honor presentarles este libro ***Una mirada sobre el ordenamiento territorial desde lo local hacia lo nacional: Lecciones y recomendaciones desde las experiencias de ordenamiento del territorio en Cajamarca, Pitumarca y El Carmen de la Frontera.*** Esperamos que esta lectura les brinde información, amplíe el debate y, al fin y al cabo, permita consolidar los procesos de gestión del territorio y de los recursos naturales, de manera participativa e inclusiva.

Pierre Rouschop
Representante de ADG en el Perú

Introducción

Los últimos años en el Perú se han caracterizado por la promoción de diversas experiencias participativas de ordenamiento del territorio, en el marco de un proceso de descentralización del poder y de reforma del Estado con serias debilidades y limitaciones. Impulsadas con el liderazgo de gobiernos regionales y locales, y acompañadas por el Ministerio del Ambiente (MINAM), como también por ONG y entidades de la cooperación internacional, estas experiencias han sido legitimadas con la participación inclusiva de organizaciones sociales y comunidades, movilizandando además a distintos actores en el territorio, generando una serie de aprendizajes que esperan ser capitalizados para aportar con recomendaciones que contribuyan al debate nacional sobre el ordenamiento territorial, y también al diseño de una genuina política pública nacional de ordenamiento y gestión del territorio; acaso el reto más grande en el país actualmente junto con la esperada Ley de Ordenamiento Territorial.

Una primera lección que muestran estas experiencias es que, indudablemente, estos procesos exigen fuertes voluntades políticas y renovadas capacidades técnicas. Pero también la capacidad para percibir y asumir el ordenamiento territorial como un proceso realmente participativo, colectivo e intercultural que abre oportunidades para promover inclusión social, construcción de relaciones de confianza entre actores y fortalecimiento de identidades locales y regionales. Tales exigencias plantean retos importantes, no sólo al Estado sino también a la sociedad civil, a la cooperación al desarrollo y a los actores locales y regionales en su conjunto.

Como hemos señalado, un primer reto tiene que ver con la posibilidad de hacer que este conjunto de procesos contribuyan a una política pública genuina y

articuladora que permita un proceso de gestión territorial transversal y sostenible, que oriente eficientemente la inversión pública y privada en el territorio. Sobre la base, sin duda, de las necesidades y exigencias sociales y de las comunidades, pero también sobre la base del aprovechamiento de las potencialidades y la superación de las limitaciones del territorio. Este reto exige –insistimos en ello–, voluntades políticas y capacidades renovadas desde el Estado, desde la sociedad civil y desde los demás actores públicos, no públicos y privados; requiere además un cambio de actitudes y percepciones.

Otro reto clave, y que corre el riesgo de quedar de lado si no se evidencian y difunden sus articulaciones, es que el Ordenamiento Territorial debe contribuir a la consolidación del proceso de descentralización en el país,* considerando que son los gobiernos regionales y los gobiernos locales, los principales actores que han venido liderando estos procesos en los últimos años. Escenario que abre la posibilidad de reorientar el proceso de descentralización, fortaleciendo la articulación horizontal entre los gobiernos regionales a partir de políticas o planes macro-regionales de OT, o fortaleciendo la articulación vertical entre gobiernos regionales y locales, a partir de políticas o planes regionales de ordenamiento del territorio.

En ese contexto, *“Una mirada sobre el ordenamiento territorial desde lo local hacia lo nacional”*, es una publicación que surge en el marco del proyecto “Ordenamiento Participativo del Territorio y de los Recursos Naturales en los Andes Peruanos”** con un doble propósito: (a) desde la revisión y análisis de tres experiencias totalmente distintas de ordenamiento del territorio desarrolladas en el país (Cajamarca, Pitumarca y El Carmen de la Frontera), y desde los propios actores involucrados, recoger lecciones e identificar recomendaciones que contribuyan a mejorar estos procesos; (b) proponer algunas pistas que contribuyan a fortalecer la discusión proactiva sobre la necesidad de contar con una política pública nacional de ordenamiento y/o gestión territorial.

En tal sentido, el estudio se ha organizado en diez secciones. En la primera de ellas presentamos los aspectos metodológicos del estudio, señalando sus límites y ensayando un breve marco conceptual sobre el ordenamiento territorial. En la segunda sección presentamos un balance de la evolución histórica del OT en el Perú, analizando brevemente el marco legal y el marco metodológico de sus principales instrumentos: la ZEE y el POT.

* Que ha tenido recurrentes tropiezos y no ha registrado mayores avances en los últimos años, principalmente por factores políticos.

** “Ordenamiento Participativo del Territorio y de los Recursos Naturales en los Andes Peruanos”, ejecutado en las regiones Apurímac, Ancash, Cusco y Huánuco, por el consorcio de ONG belgas y peruanas: ADG, IDP, BD, DIACONIA, CBC y la RAAA.

En la tercera sección se presenta un balance de los procesos desarrollados a nivel nacional, donde a partir de la revisión y análisis de los planes bienales elaborados por el MINAM, distinguimos tres tipos de procesos: los formales, los “no formales” y los procesos comunales.

La cuarta sección, la más extensa, intenta analizar en detalle las tres experiencias observadas: el proceso de ZEE de la región Cajamarca, el proceso de OT del distrito de Pitumarca en Cusco, y el proceso de ZEE del distrito de El Carmen de la Frontera en Piura. Aquí intentamos reconstruir las experiencias analizando el contexto, los antecedentes, la organización de los procesos, la participación de los actores, las innovaciones metodológicas y principalmente las dificultades, los aprendizajes generados y las recomendaciones desde los actores involucrados en estas experiencias. Hallazgos que dan forma a la quinta sección que intenta hacer un balance general de estas experiencias.

El enfoque de género y el enfoque intergeneracional, en términos de participación de las comunidades y de los actores convocados e involucrados, es abordado en la sexta sección de este documento. Allí percibimos que los procesos de ordenamiento del territorio siguen siendo aún procesos con fuerte participación masculina.

La articulación entre los niveles de gobierno y los instrumentos de gestión, es motivo de la séptima sección de este documento. Aquí intentamos evidenciar algunas pistas aportadas por las experiencias y que pueden contribuir a resolver los entrampamientos y los nudos críticos que aparecen en los procesos de ordenamiento del territorio al momento de intentar la articulación con los diferentes instrumentos de gestión. La gran confusión extendida que desanima a los actores locales y desgasta los procesos tiene que ver con el “qué hacer con tantos instrumentos de gestión”.

La octava sección intenta provocar la reflexión, abordando la siguiente inquietud: ¿es posible una política pública de ordenamiento territorial en el Perú? Interrogante que intentamos resolverla abordando la utilidad de la ZEE, la pertinencia de estrategias regionales o macro-regionales de OT y la relación entre el OT y los conflictos por el uso del territorio.

Las dos últimas secciones del documento están orientadas a presentar los principales aprendizajes y recomendaciones desde los propios actores involucrados en estos procesos. Allí incluimos una breve sección denominada: ¿qué no es recomendable?

Finalmente, no queremos cerrar esta sección sin antes agradecer a todas las personas entrevistadas por el estudio: funcionarios municipales, funcionarios regionales, miembros de CCL, regidores, promotores y facilitadores de ONG,

responsables de la Cooperación Técnica Internacional, funcionarios del MINAM, responsables de equipos técnicos de ZEE, funcionarios privados, líderes sociales y comunidades, principalmente a la Comunidad de Pampachiri en Pitumarca, con quienes tuvimos un interesante grupo focal en el marco de su asamblea comunal.

Un agradecimiento final al proyecto “Ordenamiento Participativo del Territorio y de los Recursos Naturales en los Andes Peruanos”, por la oportunidad de habernos hecho partícipes y testigos de estas experiencias a partir de esta investigación.

Alejandro Chirinos P.

Silvia Passuni P.

Ursula Rischmoller Y.

Alcances y objetivos del estudio

El presente estudio surge en el marco del proyecto: “Ordenamiento participativo del territorio y de los recursos naturales en los Andes peruanos”, ejecutado en las regiones de Ancash, Huánuco, Apurímac-Cusco por Aide au Développement Gembloux - ADG, en consorcio con las ENIEX belgas Islas de Paz y Broederlijk Delen y las ONG peruanas Diaconía, el Centro Bartolomé de Las Casas y la RAAA. El estudio tiene por propósito, a partir de la sistematización de experiencias, identificar lecciones aprendidas de procesos de OT y ZEE desarrollados a nivel nacional, buscando generar recomendaciones desde la práctica que contribuyan a mejorar la ejecución de otras experiencias similares en el país. Una de las constataciones previas que estimulan la realización de este estudio tiene que ver con el limitado número de experiencias sistematizadas de ZEE y OT, a pesar de los numerosos e importantes procesos ejecutados los últimos ocho años en el país, luego de la aprobación oficial de la guía metodológica de ZEE dada por el MINAM.

En tal sentido, el estudio se ha interesado no sólo en recoger las lecciones y aprendizajes positivos de las experiencias, sino también los aspectos negativos que pudieron obstaculizarlas, poniendo en riesgo su sostenibilidad como proceso participativo y concertado para la gestión del territorio.

1.1 Ámbito del estudio

El estudio se basa en el análisis de tres experiencias de ordenamiento territorial desarrolladas en el país. La primera de ellas corresponde a la Zonificación Ecológica Económica de la región Cajamarca, desarrollada a partir del año 2005 con gran participación de actores regionales y locales; la segunda de ellas se refiere a la

experiencia de ZEE del distrito de El Carmen de la Frontera, en Piura; y, la tercera corresponde al proceso de ZEE y OT de la subcuenca del Pitumarca-Checacupe, en el departamento del Cusco, experiencia que permitió el tránsito de una ZEE micro hacia un Plan de Ordenamiento Territorial elaborado concertadamente con las comunidades campesinas, bajo criterios de inclusión social. Estas experiencias fueron seleccionadas por el estudio, bajo los siguientes criterios:

- Nivel de avance del proceso, es decir, con evidencias de resultados concretos, siendo el porcentaje mínimo de avance superior al 65% según datos del I y II Plan Bienal elaborado por el MINAM, ente rector en materia de ordenamiento territorial. Tal porcentaje de avance aseguraba encontrar datos que dieran cuenta de lecciones aprendidas y recomendaciones;
- Experiencias ejecutadas en zonas altoandinas, principalmente en aquellas donde la pobreza rural golpea significativamente y donde los intereses por el uso del territorio y los recursos naturales colisionan fuertemente con los derechos de las comunidades y sus patrones culturales ancestrales, afectando su ciudadanía;
- Procesos con información técnica accesible, que posibilite la reconstrucción documentada de la experiencia y que permita además reconstruir las relaciones de intereses y de poder dentro del proceso;
- Procesos aprobados legal o formalmente por el gobierno local y/o regional respectivo, indicador de avance que expresa finalmente voluntad política por contar con política pública de ordenamiento territorial desde lo local/regional.

Cuadro 1. Experiencias seleccionadas para el estudio

Criterios adicionales para la selección de casos	Cajamarca	Pitumarca	El Carmen de la Frontera
1 Departamento	Cajamarca	Cusco	Piura
2 Ámbito	Región	Subcuenca	Distrito
3 Año de inicio	2005	2005	2008
4 Categoría	ZEE	ZEEOT	ZEE
5 Nivel de estudio	Macro	Micro	Micro
6 Avance según MINAM	95%	65%	85%
7 Aprobación por GL	Sí	Sí	Sí (Ord. Dist.)
8 Documento legal	OR N° 012-2005-GRCAJ-CR	S/D	OM N° 001-2008-MDCF-S/A
9 Experiencia sistematizada	Sí (sólo la fase de modelamiento)	No	Sí
10 Información disponible	Aceptable	Aceptable	Aceptable

Fuente: Elaboración propia

1.2 Precisiones metodológicas

Para el desarrollo del estudio hemos recurrido en un primer momento a la revisión de diversas fuentes secundarias a partir del análisis de contenido. Estas fuentes estuvieron constituidas principalmente por documentos técnicos preliminares y finales de las experiencias de ZEE OT, las cuales estuvieron disponibles en páginas webs o facilitadas a través de primeros contactos con actores clave. Otro grupo de fuentes secundarias estuvo constituido por actas, memorias y documentos online, así como los paquetes normativos que dan soporte legal a las experiencias. Un gran paquete lo constituyó sin duda las normas referidas al proceso de ZEE OT, caracterizadas por su dispersión en términos de contenido. Este primer acercamiento a estas fuentes nos permitió una reconstrucción preliminar de las experiencias, posibilitando la oportuna identificación de los actores a consultar.

Desarrollado el análisis de fuentes secundarias, un segundo momento del estudio estuvo dado por el desarrollo de entrevistas con los diferentes actores identificados, tanto del nivel nacional, regional y local. En ese sentido el estudio ha recurrido a conversaciones con funcionarios del MINAM –quienes son los responsables de hacer el seguimiento y dar asistencia técnica a los procesos en curso en el país–. Este primer tratamiento desde “lo nacional” nos brindó una mirada panorámica de las experiencias en términos de sus avances y/o dificultades, así como una lectura autocrítica del Estado en el esfuerzo de hacer el acompañamiento a estas experiencias. Seguidamente fueron consultados un grupo de actores regionales involucrados en el desarrollo de los procesos auscultados, lo que permitió una aproximación más precisa a las experiencias en términos de: interacción de actores en el desarrollo de los procesos, dificultades y limitaciones, avances, logros y recomendaciones, para la consolidación de las experiencias de ordenamiento identificadas. Finalmente un tercer actor clave para el estudio lo constituyeron los actores locales, y en este grupo amplio de protagonistas consultamos a líderes sociales, comunidades, equipos de facilitadores, asesores de cooperación técnica, promotores de ONG, investigadores y comunidades, entre otros actores. El desarrollo de un focus group con la comunidad de Pampachiri en el distrito de Pitumarca, fue clave para lograr reconstruir y entender los procesos desde “abajo”, con los protagonistas reales y beneficiarios directos de las experiencias de ordenamiento territorial: las comunidades.

1.3 Sobre el concepto de Ordenamiento del territorio

La discusión actual sobre Ordenamiento Territorial o comúnmente reconocida como OT encuentra ciertos consensos que es necesario señalar y que orientan el desarrollo de los procesos locales. Quizás el hito más relevante del OT descansa en la firma de la Carta Europea de Ordenación del Territorio en 1983, donde se define textualmente el OT como “la expresión espacial de las políticas econó-

micas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio”. Esta concepción busca ser integral, aunque no señala la importancia de la participación de todos los actores y de la concertación en la toma de decisiones, aspectos que se van afinando en otros ejercicios.

Para el Perú la Cooperación técnica Alemana, GIZ (ex GTZ), señala que: “el OT es un proceso permanente de carácter social, técnico y administrativo que involucra la toma de decisiones concertadas para la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio; orientado a la mejora de la calidad de vida de la población. Orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo: asentamientos humanos, actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial, sobre la base de la ZEE y su instrumentación, a fin de hacer posible el desarrollo integral de la persona”. En esta definición se evidencia la importancia que adquiere la concertación entre los actores sociales para la toma de decisiones, aunque en la formulación es evidente el énfasis en la promoción del desarrollo priorizando el rol de ordenador de las actividades humanas. Se hace evidente el rol de la ZEE en el proceso de OT.

Para el Estado peruano, el OT es una política de Estado; así está definido en los lineamientos de política aprobados mediante resolución ministerial 026-2010 MINAM, que señala: “El OT es una política de Estado, un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y usos sostenibles del territorio, la regulación y promoción de la localización y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos”. Este concepto busca ser totalizador, reconociendo que es política, pero también proceso que apuesta por la concertación social. Aunque no se expresa directamente la relación con la ZEE, se señala que el ordenamiento requiere la identificación de las potencialidades y limitaciones en el territorio.

Si revisamos nuevamente el marco legal, encontramos que de manera previa al OT se norma la ZEE, en ese sentido tenemos la directiva 010-2006-CONAM-CD, y el D.S. 087-2004-PCM; este señala que: la ZEE es un proceso participativo y concertado, dinámico y flexible, que forma parte del ordenamiento y/o acondicionamiento territorial, respetuoso de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, su territorio y su cultura. Además se precisa que la ZEE es un instrumento que genera información sobre diversas alternativas de uso del territorio y de los recursos naturales; y es base para la formulación de políticas y

planes de ordenamiento y/o acondicionamiento territorial, políticas y planes de desarrollo (nacional, regional, local y sectorial).

Lo cierto es que este instrumento es cada vez más reconocido y se comprende la urgencia de su implementación. Algunas de las definiciones señalan que el POT es: “una herramienta o instrumento de gestión, compuesto por un conjunto de objetivos, directrices, políticas, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para administrar y orientar estrategias que determinan las clases y el uso del suelo y la localización de la población, la vivienda, las actividades socioeconómicas, las vías, los servicios, las áreas protegidas y de amenazas naturales, por el término de un período de años (10 a 15 años)” (Novoa, 2011).

El Ordenamiento Territorial en el Perú

2.1 Evolución en el Perú

El Ordenamiento Territorial en nuestro país ha tenido una trayectoria relativamente corta, con serias limitaciones para convertirse en política pública nacional, siendo una de las más importantes el ambiguo marco conceptual y legal sobre el que está basado. Si bien es evidente que en los últimos años hubo un esfuerzo por mejorar la conceptualización del proceso y de sus instrumentos, estos avances conceptuales no han logrado trascender a la construcción de un marco legal adecuado que termine de consolidar la implementación de procesos de OT en los distintos niveles de gobierno. Un esfuerzo por identificar una posible línea evolutiva del OT en el país, nos permite sostener que éste ha atravesado por cuatro grandes momentos.

- *Un primer momento es el que ocurre entre las décadas de 1950 - 1970;* es un periodo en el que se dan las primeras intervenciones en materia de OT, caracterizadas por ser acciones aisladas y vinculadas a temas como la demarcación y organización territorial (establecimiento de límites y división administración del Estado). Predominan también en este periodo procesos sectoriales de ordenamiento, como los estudios integrales de los recursos naturales (desarrollados por la ONER), la zonificación del suelo con propósitos urbanos, la creación de Áreas Naturales Protegidas como estrategia de conservación de los ecosistemas y recursos naturales, la elaboración de mapas como el de capacidad de uso del suelo, el mapa ecológico y otros cuya orientación ha sido principalmente técnica. Si bien, este tipo de estudios han brindado importantes aportes técnicos al proceso de OT en el Perú, sin

embargo es evidente el limitado avance en aspectos sociales y una nula participación e involucramiento de la sociedad civil en el desarrollo de los procesos. A modo de balance general del periodo es posible señalar que predominó la valoración de lo técnico en desmedro de los conocimientos tradicionales y saberes locales.

- *Un segundo momento es el que abarca la década de 1980*; en este periodo se percibe una tendencia hacia la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del ambiente y la utilización racional y equilibrada del territorio. Al igual que en las décadas anteriores los procesos mantienen una orientación principalmente técnica; la participación social se incorpora relativamente, aunque limitada principalmente a acciones de tipo informativo. La discusión del rol de los recursos naturales en el crecimiento económico y la reflexión del agotamiento de los recursos brinda también importantes elementos para la discusión sobre los modelos de desarrollo y su planificación territorial.
- *Un tercer momento se manifiesta en la década de 1990*; con el inicio de procesos de ZEE en la Amazonía. Los países miembros del Tratado de Cooperación Amazónica lograron una primera aproximación en la definición de un marco conceptual y metodológico de la ZEE, con un enfoque pensado para la realidad de la Amazonía. Posteriormente esta metodología es aplicada a otros territorios, hecho que es cuestionado pues en nuestro país las características y realidades territoriales varían significativamente, siendo poco probable desarrollar con éxito el mismo método en todos los territorios.
- *Un cuarto momento tiene que ver con la construcción frustrada de una institucionalidad referida al OT*; su inicio es muy reciente y está caracterizado por ser un momento de producción normativa desordenada y dispersa, de confusión técnico-metodológica¹ y de estancamiento de procesos en curso. La Ley de Demarcación y Organización Territorial es una de las primeras normas que se promulga y cuya implementación es bastante limitada a la fecha. En el año 2003 se promulga el reglamento de Acondicionamiento Territorial (modificado posteriormente el 2011), instrumento que determina la competencia de los gobiernos locales en cuanto al acondicionamiento y el desarrollo urbano, y que señala una serie de instrumentos que deben implementarse a nivel provincial y distrital. Posteriormente, en 2004 se aprueba el reglamento de la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) (DS 087-2004 PCM). Dicho reglamento regula principalmente aspectos

1 Las más significativas tienen que ver con la confusión entre escalas de trabajo para los distintos niveles de gobierno y con la ausencia de metodologías diferenciadas para el desarrollo de procesos macro, meso y micro. El efecto perverso es que los tres niveles desarrollan un mismo esquema de planificación con altas posibilidades de terminar definiendo usos antagónicos en el territorio.

metodológicos del proceso, sin solucionar temas complejos como su relación con el Acondicionamiento Territorial (planteado por el sector vivienda); así como las concordancias con otros instrumentos de planificación territorial. Tampoco se resuelve con claridad el tratamiento y desarrollo de los distintos niveles de ZEE, lo que es causa a la fecha de confusiones en el nivel de desarrollo de los procesos de Macrozonificación, Mesozonificación y Microzonificación. Los siguientes años algunos de los gobiernos locales con procesos de ZEE y Planes de Ordenamiento Territorial (POT) avanzados o ejecutados, buscan adecuar la metodología desarrollada a los lineamientos planteados por el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM). Una importante mejora es evidente con la participación de otros sectores en los procesos (ONG, agencias de cooperación), destacando para ello el aporte de la cooperación internacional. Posteriormente, el Ministerio del Ambiente (MINAM) –creado en el año 2009– absorbe al CONAM adquiriendo las funciones en materia de OT. Los siguientes años se siguen impulsando los avances en materia de ZEE, a través del desarrollo de guías metodológicas y se fortalece el acompañamiento técnico, a pesar de ello los procesos avanzan lentamente y tienden a estancarse. Surgen también duros cuestionamientos sobre los criterios técnicos aplicados durante el proceso, se cuestiona la institucionalidad regional y nacional, la articulación con otros instrumentos de gestión territorial e incluso la pertinencia metodológica de la ZEE como instrumento único previo al Plan de Ordenamiento Territorial. De igual manera se comienza a cuestionar la ausencia de una Ley de Ordenamiento Territorial y del limitado impulso que se le da a la elaboración de los planes de ordenamiento territorial, que es el instrumento que define el uso del territorio y por lo tanto debe tener carácter vinculante.

A continuación, en la página siguiente, sugerimos una tentativa matriz evolutiva del OT en el país.

Es importante señalar, que el gobierno actual inició colocando en agenda pública el OT. Tanto en su discurso de asunción de mando, como en el recientemente producido –a un año de su gestión–, ratificó el compromiso por sacar adelante una ley de ordenamiento territorial.² Sin embargo, a la fecha las iniciativas legales respecto al OT parecen estar paralizadas, evidenciando un rezago en las prioridades de política pública del gobierno.

2 En el discurso de cambio de mando, Ollanta Humala señaló: “Asimismo, avanzaremos profundamente en la política de OT que nos permita establecer de manera participativa el uso racional de nuestro territorio.” (Ollanta Humala, discurso de cambio de mando 28/07/2011). Posteriormente el Primer Ministro señalaría también: “Impulsaremos la aprobación de la Ley de OT, en los próximos 4 años institucionalizaremos los instrumentos de gestión del territorio para elaborar en forma participativa los Planes Regionales Provinciales de OT” (Salomón Lerner Ghitis, discurso ante el Pleno del Congreso de la República 25/08/11).

Cuadro 2. Evolución histórica del OT en el Perú

	1950-1970	1980	1990
Características	<p>A nivel nacional es posible hablar de procesos de proto-zonificación de carácter fuertemente sectorial. Con la creación del INP y la ONERNⁱ se desarrollan estudios integrales de los recursos naturales del paísⁱⁱ con la finalidad de elaborar el Plan de Desarrollo Económico y Social, colaborar en la formulación de la política del uso y conservación de tales recursos y emprender investigaciones sobre técnicas del planificación, esto permite concebir instrumentos encaminados a establecer una política territorial.</p>	<p>Se percibe una tendencia hacia la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del ambiente y la utilización racional y equilibrada del territorio, mediante la definición de los usos aceptable para la mejora de la calidad de vida.</p>	<p>Los países miembros del TCA lograron una primera aproximación en la definición de un marco conceptual y metodológico de la ZEE para la Amazonía. Esta metodología, se enriquece con base en las experiencias desarrolladas por el IIAP y las respectivas instituciones regionales.</p>
Instrumentos	<p>Se desarrollan trabajos como: La zonificación del suelo con propósitos de desarrollo urbano, la creación de Áreas Naturales Protegidas, la elaboración del mapa de capacidad de uso del suelo a fin de identificar áreas para el desarrollo agropecuario y forestal, la elaboración del mapa ecológico;^{iv} así como los estudios de inventario y evaluación de recursos naturales.</p>	<p>Con la constitución de 1979 se evidencia la preocupación del Estado por el ordenamiento del territorio. La ley de Bases de la Regionalización (1988) define la nueva organización administrativa regional del territorio.</p>	<p>En 1998, el IIAP elaboró el Manual de ZEE para la Amazonía. Estrategia para la ZEE y Monitoreo Geográfico de la Amazonía Peruana.</p>
Participación Social	<p>Los procesos tienen una orientación principalmente técnica. La participación es básicamente informativa.</p>	<p>Los procesos tienen una orientación principalmente técnica. La participación es básicamente informativa.</p>	<p>Procesos impulsados por organizaciones de la sociedad civil, gobiernos, sector público y privado.</p>

Fuente: Elaboración propia, 2012.

2000

Los gobiernos locales con procesos de ZEE y POT avanzados, buscan adecuar la metodología desarrollada a los lineamientos planteados por el CONAM. Surgen dudas en torno a su articulación con los Planes de Acondicionamiento Territorial y otros instrumentos de gestión del territorio. Los procesos se expanden a ámbitos de sierra y costa.

La cooperación internacional juega un rol importante al impulsar y desarrollar procesos locales (Rol de GTZ, ONG).

Se crea el MINAM, bajo D.L. 1013 del 13 de mayo de 2008. Este absorbe el CONAM y con las funciones en materia de OT.

Articulación de los procesos de ZEE con instrumentos de gestión regionales y locales (Planes de desarrollo regionales y locales, presupuestos participativos, planes de acondicionamiento territorial, otros). Guías aplicativas de la metodología generadas en las regiones.

Procesos transectoriales, descentralizados y participativos

Actualidad

Se cuestionan la validez técnica del proceso, se orientan acciones políticas dirigidas al poder Ejecutivo. Se cuestiona la institucionalidad regional del proceso. Se discute en torno a la institucionalidad del OT a nivel nacional. Actualmente se encuentra en el MINAM, pero sus funciones están dispersas en los sectores.

El MINAM establece la Estrategia Nacional de ZEE.ⁱⁱⁱ Esta es rechazada por los gobiernos regionales, por vulnerar el proceso de descentralización y restarles autonomía ya que busca definir la aprobación de procesos de manera centralizada.

Actualmente se viene discutiendo la formulación de la Ley de OT, que contribuirá a establecer su carácter vinculante; así como a esclarecer la relación y concordancia entre otros instrumentos de planificación territorial.

Organizaciones civiles, agencias de cooperación internacional, sector público y privado, sociedad civil organizada. La participación de las organizaciones varía según el nivel del proceso, a nivel micro se aprecia el fortalecimiento de las organizaciones, sin embargo a nivel macro esta participación es mucho más débil, se puede decir que la participación es más institucional.

[3] En 1962 se crea la ONERN, en un primer momento como dependencia del Ministerio de Fomento y Obras Públicas, luego como parte del Instituto Nacional de Planificación, esta Oficina se desactiva en el 2002 en el gobierno del Sr. Alberto Fujimori

[4] No hay que olvidar que el Perú es uno de los pocos países que tiene inventariado sus recursos naturales con estudios de nivel de reconocimiento, semidetallado y detallado, trabajo realizado durante 30 años y que cubre la totalidad de su territorio. Ver <http://toustodo.wordpress.com/2010/03/02/la-utilidad-del-inventario-y-evaluacion-de-los-recursos-naturales/>

[5] Ver: "El OT: Aproximaciones teóricas, metodológicas y prácticas", Ing. Zaniel Novoa Goicochea, 2007

[6] La resolución Ministerial N°139-2011-MINAM.

2.2 El marco normativo

Actualmente el Perú no cuenta con una Ley de OT que permita orientar el desarrollo nacional. Además, el marco legal del OT se encuentra disperso y desordenado; por lo que es necesario que la ley de OT establezca relaciones de concordancia y armonización con las normas y competencias existentes. Revisando el marco legal sobre OT, encontramos una serie de definiciones, llegando a coexistir hasta cuatro enfoques diferenciados:

el ordenamiento ambiental, definido como el proceso de organización de las actividades humanas en el ambiente en función del desarrollo socio-económico y la conservación de la naturaleza. Encontramos una definición en la Ley General del Ambiente, que en su artículo 19° establece que “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.” Esta misma definición también la encontramos en el artículo 53° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2005-PCM;

el ordenamiento ambiental territorial, que constituye un proceso mediante el cual se orienta la utilización de los espacios de la biósfera y la ocupación de los mismos;

el ordenamiento ecológico, definido como el proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional y las zonas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente; por último

el Ordenamiento Territorial, definido como política de Estado, y como proceso político y técnico-administrativo de toma de decisiones, en la medida que involucra las decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio.

Si bien existen diferencias en los alcances de cada uno de los conceptos señalados, lo que se debe tener en cuenta es que hablar actualmente de ordenación del territorio u OT, es hablar de “una de las estrategias fundamentales para alcanzar el desarrollo sustentable, puesto que aporta el camino que conduce a una distribución geográfica de la población y sus actividades, de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico y biótico, todo ello en la búsqueda de unas condiciones de vida mejores” (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y El Caribe, 1990).

2.3 Herramientas e instrumentos

Es importante considerar que la utilidad directa del proceso de OT depende en gran medida de su concordancia y armonización con otros instrumentos y herramientas de gestión territorial, que exista una real vinculación entre las propuestas emitidas y las acciones implementadas, de lo contrario los procesos de OT no contribuirán al desarrollo territorial. Los lineamientos de política del MINAM definen cinco objetivos de política para el OT en el Perú. Estos son:

- a. Promover y facilitar el uso sostenible de los recursos naturales renovables, la utilización y gestión responsable de los recursos no renovables, así como la diversidad biológica, la ocupación ordenada del territorio en concordancia con sus características, potencialidades y limitaciones, la conservación del ambiente y de los ecosistemas, la preservación del patrimonio natural y cultural, el bienestar y la salud de la población.
- b. Impulsar el desarrollo del territorio nacional de manera equilibrada y competitiva con la participación de los agentes públicos, privados y comunales, mediante una adecuada planificación del territorio.
- c. Prevenir y corregir la localización de los asentamientos humanos, de la infraestructura económica y social, de las actividades productivas y de servicios básicos en zonas de riesgo (identificando sus condiciones de vulnerabilidad).
- d. Contribuir a revertir los procesos de exclusión y de pobreza, fortaleciendo y facilitando un desarrollo territorial.
- e. Revertir los procesos de deterioro de los ecosistemas y promover los usos del territorio que conduzcan al desarrollo sostenible.

Sobre estos objetivos descansan una serie de lineamientos y acciones que requieren del desarrollo y fortalecimiento de herramientas e instrumentos que apoyen la gestión territorial. Actualmente estas herramientas se encuentran dispersas en los distintos sectores del Estado y podrían ser agrupados según sus respectivas orientaciones.

Los Planes de OT, incluyendo la ZEE, son considerados como instrumentos de carácter integral y en la práctica debieran considerar todas las herramientas e instrumentos que han sido producidos en el territorio sujeto a planificación. Actualmente estos instrumentos se encuentran bajo la responsabilidad del MINAM. Hecho cuestionado por algunos sectores que advierten un posible sesgo ambientalista.

Al interior de la PCM encontramos instrumentos de carácter político administrativo, como los EDZ propios del proceso de demarcación territorial. Estos, aunque

tienen un objeto de desarrollo específico, también son parte del proceso de OT y son desarrollados en coordinación con los gobiernos regionales.

Desde la perspectiva urbana se puede identificar los instrumentos propios del acondicionamiento territorial y el desarrollo urbano, estos se encuentran bajo el amparo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; cuyo principal encargo es diseñar y proponer la Política General de OT y desarrollo urbano en apoyo al Sistema Urbano-Territorial Nacional. Estos instrumentos son:

- Plan de Acondicionamiento Territorial;
- Plan de Desarrollo Urbano;
- Plan Específico;
- Plan Urbano Distrital

Existen también instrumentos de carácter ambiental y de protección, como por ejemplo los Planes Maestros de las ANP; aunque estos se encuentran al interior del MINAM, en la práctica no se han desarrollado mecanismos directos de compatibilización. La metodología desarrollada del proceso de ZEE no contribuye directamente en la elaboración o actualización de los Planes Maestros, pues si bien se elabora información de utilidad, su uso no es vinculante, por lo que no siempre es aprovechada.

Podemos considerar también una serie de instrumentos, que aunque no son parte expresa del OT y que en la práctica juegan un rol importante en la gestión del territorio, estos deben ser concordados o armonizados con los POT. Sólo por citar algunos, los PDC, los Planes de Gestión del Riesgo, los planes de inversión, Estudios de Impacto Ambiental. Podemos mencionar también los sistemas de otorgamiento de concesiones mineras, forestales, de hidrocarburos y otros mecanismos de aprovechamiento de los recursos que generan competencia y transformación de los recursos locales.

Además de ello es posible considerar algunas herramientas que contribuyen a la gestión territorial, como el catastro y el presupuesto participativo; este último contribuye a desarrollar una gestión participativa de las intervenciones en el territorio y debiera ser directamente concordado con los resultados de la ZEE y POT.

Está pendiente una larga tarea para definir la relación del POT con otros instrumentos de gestión, parte de ello será solucionado por la implementación de la Ley y su reglamento; por el momento el trabajo de la DGOT del MINAM, se encuentra abocado al desarrollo de manuales técnicos para aclarar los procedimientos metodológicos de la ZEE. En ese sentido, se ha buscado recoger estos y otros aportes para presentar un esquema resumen de lo que sería el proceso metodológico para la elaboración de la ZEE y de manera continua el proceso de elaboración del POT.

2.3.1 La Zonificación Ecológica Económica (ZEE)

El Reglamento de ZEE aprobado (D.S N° 087-2004-PCM) define a la ZEE como un proceso, para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones. Señala también, que una vez concluido esta se convierte en un instrumento técnico y orientador.

El Art. 4° del Reglamento y la Directiva 010-2006-CONAM-CD definen tres niveles de intervención, siendo preferible, aunque no determinante, la correspondencia entre los ámbitos político administrativo y las escalas de trabajo. En ese sentido, a los niveles regional, provincial y distrital, deberían corresponder las escalas de macro-zonificación, meso-zonificación y micro-zonificación respectivamente. Es importante señalar, que cada escala presenta objetivos diferenciados:

Cuadro 3. Niveles de intervención de los procesos de ZEE (objetivos)

MACRO	MESO	MICRO
Contribuir a la elaboración y aprobación de políticas y planes de desarrollo, de OT y/o acondicionamiento territorial, en los ámbitos macroregional y regional. Es el marco de referencia para definir prioridades espaciales para desarrollar procesos de ZEE en los otros niveles de mayor acercamiento espacial (meso y microzonificación). La cartografía aplicable corresponde a una escala de trabajo menor o igual a 1:250,000, que busca delimitar grandes unidades espaciales.	Contribuir a la elaboración y aprobación de planes de desarrollo, de OT y acondicionamiento territorial, así como a la identificación y promoción de proyectos de desarrollo, en ámbitos regionales, cuencas hidrográficas o en áreas específicas de interés. Se aplica a nivel regional, a nivel de provincias y distritos, cuencas hidrográficas y otros ámbitos espaciales con superficies relativamente no muy grandes, incluyendo el área de influencia de zonas metropolitanas, delimitando unidades espaciales del territorio a semi detalle. La cartografía aplicable corresponde a una escala de trabajo de 1:100,000.	Contribuir a la elaboración, aprobación y promoción de los proyectos de desarrollo, planes de manejo en áreas y temas específicos de ámbito local, el ordenamiento y acondicionamientos territorial, así como al desarrollo urbano. Está orientado a identificar los usos existentes y potenciales, para definir los usos específicos. Se aplica a nivel local, en ámbitos espaciales con superficies relativamente pequeños, incluyendo el área de influencia de zonas urbanas, delimitando unidades espaciales del territorio a nivel de detalle, con criterios biofísicos, a nivel de atributos específicos del paisaje, y criterio socioeconómico, a nivel de área de influencia de centros poblados o comunidades. La cartografía aplicable corresponde a una escala de trabajo mayor o igual a 1:25,000.

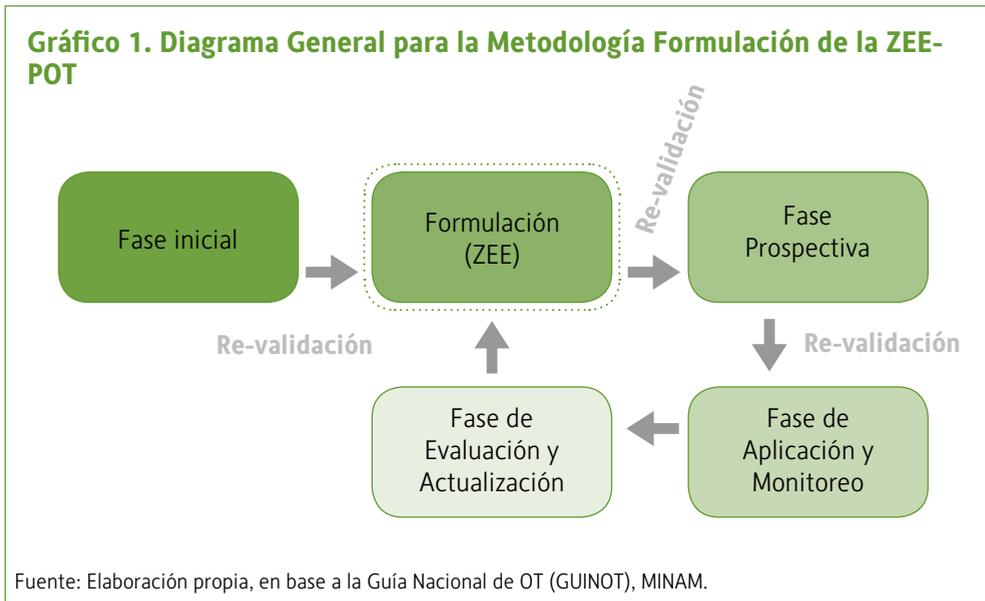
Fuente: Elaboración propia sobre la base del Decreto del Concejo Directivo 010-2006-CONAM/CD

2.3.2 Metodología actual para el desarrollo del proceso de ZEE y POT

En este apartado se busca brindar orientación sobre el desarrollo del proceso metodológico de la ZEE-POT, visto como un proceso continuo. Para ello se utilizó información de la normativa nacional (D.S. 087-2004-PCM, Directiva 010-2006-PCM-CD) y algunas guías metodológicas elaboradas por el MINAM. Es importante reiterar, que la metodología expuesta presenta algunas variaciones que contribuyen al desarrollo del proceso.

Una de las principales dificultades que se observa para el desarrollo de los procesos se encuentra relacionada con la ausencia de metodologías diferenciadas para las distintas escalas de análisis; cada nivel de trabajo (macro, meso y micro) tiene un objetivo de desarrollo diferenciado, pero se viene entendiendo que la única diferencia entre dichos procesos es sólo el nivel de detalle en que se recoge y trabaja la información. Esta percepción contribuye justamente a la generación de conflictos de interés en los gobiernos (Región, provincia y distrito), por ello las propuestas metodológicas deberían desarrollarse con especificaciones orientadoras que aseguren el cumplimiento de los objetivos planteados; sin embargo no debiera descartarse la posibilidad de generar metodologías diferenciadas. Si bien, a la fecha no existe un marco legal específico sobre el proceso de elaboración del POT, existe bibliografía desarrollada sobre el proceso, además de normativa existente sobre la ZEE.

La figura siguiente, muestra un diagrama general de lo que debieran ser las distintas fases para la elaboración del POT. En este esquema es posible identificar íntegramente el desarrollo de la ZEE en la segunda fase, la fase de diagnóstico



integrado. Es necesario incorporar después de las fases 2, 3 y 4 un proceso de revalidación del trabajo, pues aunque se entiende que el proceso se desarrolla a través de la construcción de conocimientos participativos, siempre es necesaria la ratificación de la información trabajada. En este esquema resulta claro que la ZEE forma parte del proceso de POT.

Si consideramos que la ZEE y el POT podrían desarrollarse de manera continua, es posible prever que los costos en tiempo y recursos no deberían incrementarse de manera excesiva. Por el contrario, retomar un POT luego de un largo periodo de culminado el proceso de ZEE, incrementa significativamente el tiempo y los recursos necesarios. Es necesario considerar que luego de varios años sin monitoreo y sin revisiones a la ZEE, ésta se desactualiza.

Procesos de ZEEOT desarrollados a nivel nacional

3.1 Los Planes Bienales del MINAM

El MINAM es el ente rector en materia de ordenamiento territorial. Su función específica consiste en establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos generales para el OT nacional, en coordinación con las entidades correspondientes. Al mismo tiempo que dirige los procesos de ZEE, lleva un registro de los mismos y evalúa los procesos de OT sobre la base de la ZEE a nivel nacional.⁷ Para desarrollar esa tarea, dar seguimiento a los procesos de ZEE desarrollados a nivel nacional, el MINAM tiene el encargo de elaborar el Plan Operativo Bienal de ZEE cuyo propósito consiste en orientar y planificar los procesos de ZEE en los niveles de macro, meso y micro ZEE.

A la fecha se han elaborado e implementado tres Planes Operativos Bienales de ZEE y OT. El primero fue elaborado cubriendo el período 2005-2007 registrando 28 procesos; el segundo Plan fue elaborado para el período 2008-2010 registrando 98 procesos; finalmente, el tercer Plan abarcó el período 2011-2013,⁸ registrando 38 procesos actuales en ejecución, pero sólo a nivel regional y provincial, obviando información sobre probables procesos en curso a nivel distrital o a nivel de otras unidades territoriales como cuencas, microcuencas, comunidades campesinas, nativas, etc. Cabe mencionar que el número de procesos registrados por cada

7 Resumen del estado de avance de los procesos de Zonificación Ecológica Económica a nivel nacional, DGOT - MINAM, diciembre 2010.

8 Tercer Plan Operativo Bienal ZEE y OT 2011 - 2013, Informe Final, Consultor: Fausto W. Asencio Díaz, DGOT - MINAM, octubre 2010. www.cdam.minam.gob.pe:8080/dspace-consultorias/.../1/CD000013.pdf

Plan Bienal indica los nuevos procesos iniciados dentro del período del plan y los procesos que tienen continuidad desde el período anterior.

Para la elaboración del Plan Bienal se invita formalmente a los gobiernos regionales a nivel nacional a formar parte del mismo, teniendo en consideración que la ejecución del mencionado proceso es de mandato legal, a través del llenado de una ficha técnica (ver anexo N° 6) que permite la sistematización de la información y el estado de avance de los procesos contemplados en el último Plan Operativo Bienal de ZEE y OT, así como de los nuevos procesos iniciados en el período.

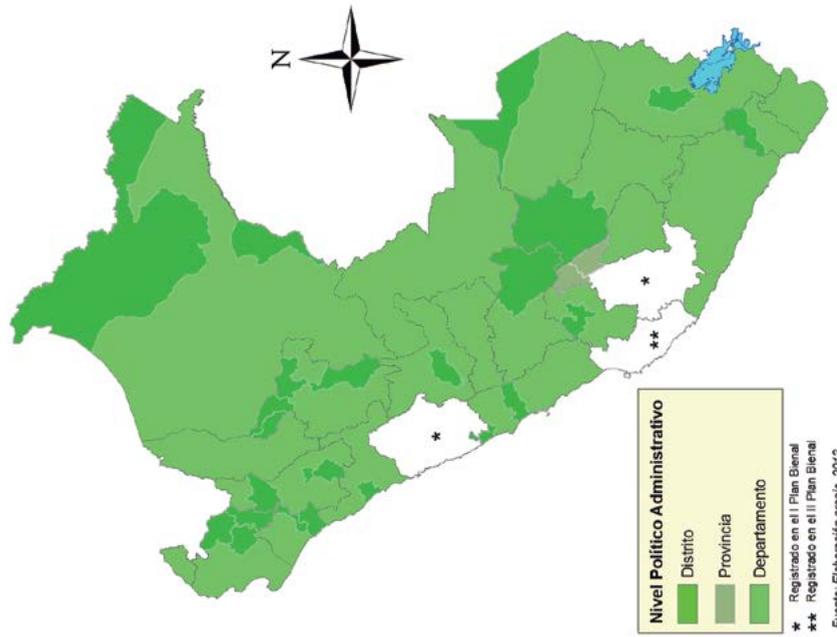
Comparando los planes bienales elaborados, puede observarse a nivel regional los siguientes datos: cinco regiones (Amazonas, Cusco, Callao, Madre de Dios y San Martín) han culminado sus procesos de ZEE, es decir, cuentan con aprobación de sus respectivos gobiernos regionales; seis regiones (Apurímac, Cajamarca, Pasco, Piura, Puno y Tacna) tienen un avance significativo (por encima del 75%), cinco regiones (Ayacucho, Junín, Lambayeque, Moquegua, Ucayali) mantienen avances intermedios (entre 40 y 55%) y ocho regiones (Ancash, Arequipa, Huancavelica, Huánuco, Ica, La Libertad, Loreto y Tumbes) registran procesos de ZEE con bajo nivel de avance (entre 20 y 35%).

Las recomendaciones ensayadas por el MINAM a los gobiernos regionales y locales a partir de la evaluación del avance de los procesos, están orientadas principalmente a que asuman un rol más activo, dándole un mayor seguimiento a los procesos en curso en el ámbito de sus jurisdicciones, asumiendo mayor compromiso político para llevar adelante los procesos de ZEEOT, fortaleciendo capacidades humanas, mejorando y fortaleciendo la coordinación con los sectores involucrados.

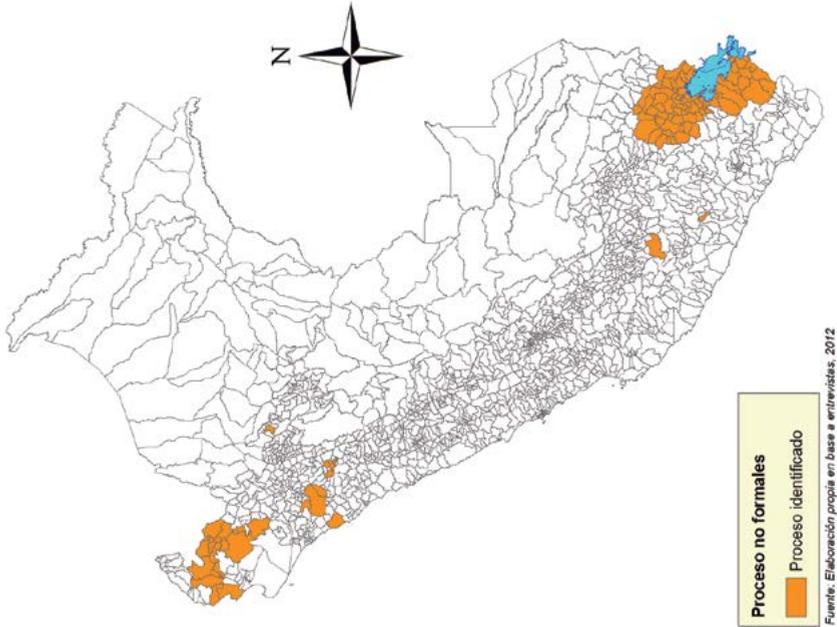
Los procesos no incluidos en el Plan Bienal o procesos no formales

Una limitación importante del III Plan Bienal es que deja fuera del “registro formal” varias experiencias importantes de nivel micro, siendo difícil evidenciar sus niveles de avance, aún cuando se recomienda a los gobiernos regionales hacer el seguimiento respectivo de estos procesos. Este conjunto de procesos promovidos desde los gobiernos locales, con todas las limitaciones evidentes –en términos de capacidades técnicas y humanas, además de presupuesto–, constituyen para nuestro estudio una franja de “procesos no formales”, por no estar registrados en el Plan Bienal; el riesgo mayor de estos procesos tiene que ver con su limitada sostenibilidad al no ser visibilizadas formalmente, considerando que en nuestro país no existe aún una estructura normativa y técnica de instancia nacional y/o regional que dé asistencia técnica calificada a estas experiencias. Ante esta ausencia, las ONG y la Cooperación técnica internacional vienen cumpliendo hasta el momento un rol importante en el acompañamiento técnico a estas experiencias de nivel micro, resolviendo las dificultades técnicas generadas por este vacío institucional en materia de ordenamiento territorial en el país.

PROCESOS DE ZEEOT A NIVEL MACRO, MESO Y MICRO REGISTRADOS EN EL III PLAN BIENAL DE ZEE (2011 - 2013)



PROCESOS DE ZEEOT NO REGISTRADOS EN EL III PLAN BIENAL DE ZEE (2011 - 2013)



3.2 Experiencias comunales de OT

Las experiencias observadas por este estudio –además de otras en curso–, son procesos que han sido acompañados por ONG con el liderazgo, en la mayor parte de los casos, de los propios gobiernos regionales y/o locales. Podría decirse que son procesos impulsados de “arriba a abajo”, y en el mejor sentido del término, procesos impuestos a las comunidades. Ante el riesgo de que ésta pueda ser una interpretación equivocada, una legítima inquietud nos lleva a preguntarnos por aquellas experiencias de ordenamiento del territorio que vayan de “abajo a arriba”, es decir, experiencias promovidas por las propias comunidades.

Las indagaciones realizadas en el marco de este estudio nos muestran tres datos relevantes. El primer dato nos advierte que estas experiencias asocian fuertemente ordenamiento con protección del territorio, fundamentalmente en una lógica de conservación de los recursos naturales, respondiendo a cosmovisiones culturales ancestrales de las comunidades y no en el sentido occidental de “ordenar” el territorio. Tal es el caso de la experiencia de la comunidad campesina de Pacllón, en la provincia de Bolognesi en el departamento de Ancash. Esta comunidad organizó una experiencia de zonificación incipiente en el año 2005 que dio lugar después a un plan maestro en la lógica de un Área Privada de Conservación – cuando la ley lo permitía–, proceso en el que posteriormente se involucró la autoridad local.⁹ Un segundo dato nos indica que estas experiencias comunales acumuladas constituyen, sin duda alguna, importantes fuentes metodológicas innovadoras en términos de interculturalidad, consulta previa y de inclusión social comunal, esperando ser descubiertas. Finalmente, un tercer dato nos revela que estas experiencias no han sido debidamente registradas y menos aún sistematizadas, por consiguiente la información en detalle sobre ellas es bastante limitada. En tal sentido, una tarea pendiente tiene que ver, por lo menos, con la recopilación o elaboración de un registro nacional de estas experiencias. ¿Quién lo hace?, es una interrogante a resolver.¹⁰

9 Otra experiencia importante tiene que ver con la experiencia de conservación promovida en torno a la Reserva Paisajística del Nor Yauyos Cochas en la región Lima.

10 Probablemente esta labor pueda ser desempeñada por las ONG en la perspectiva del diseño de un sistema de información que identifique además nuevas experiencias comunales para su registro y acompañamiento técnico en el propósito de identificar lecciones que aporten al fortalecimiento de propuestas metodológicas consistentes que faciliten la inclusión social y la consulta previa en futuros procesos de OT.

Explorando algunas experiencias de OT en el país

4.1 La experiencia de macro ZEE en la región Cajamarca

4.1.1 Contexto regional

Cajamarca se encuentra ubicado en la zona nor-andina del país a 2720 m.s.n.m. Está compuesto de 13 provincias¹¹ y de 127 distritos. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la población total del departamento es de 1'387,809 habitantes, de los que el 32.7% corresponde a la zona urbana y el 67.3% a la zona rural; tal distribución demográfica es inversa a la proporción nacional donde la tendencia general muestra en las regiones un mayor porcentaje de población urbana frente a la rural.¹²

La pobreza persiste fuertemente en Cajamarca. En efecto, la última edición del mapa de pobreza elaborado por el FONCODES lo ubica en el quintil 1, es decir, en la franja de los departamentos más pobres del país junto a Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Loreto y Pasco. Además, dentro de este bloque de regiones pobres, es el que más población posee.

En términos de desarrollo humano la situación es similar: según los últimos reportes nacionales difundidos por el Programa de Naciones Unidas para el

11 Siendo éstas: Jaén, San Ignacio, Cutervo, Chota, Santa Cruz, Hualgayoc, San Miguel, Celendín, San Pablo, Cajamarca, Contumazá, Cajabamba y San Marcos.

12 En cifras totales a nivel nacional el 75.9% de la población es urbana y el 24.1% es rural. Consultar datos estadísticos del INEI.

Mapa de ubicación de la Región Cajamarca



Fuente:
Elaboración propia,
2012.

Cuadro 4. Mapa de pobreza departamental de FONCODES 2006, con indicadores actualizados con el censo del 2007

Departamento	Población 2007	% Pob. rural	Quintil	% Población sin:			Analf. Mujer	% Niños 0-12 años	Desnutr. 6-9 años
				Agua	Desag/letrina	Electr.			
TOTAL	27,428,169	24%		23%	17%	24%	11%	26%	22%
Lima	8,445,211	2%	5	11%	5%	6%	3%	22%	7%
Callao	876,877	0%	5	15%	3%	5%	2%	23%	7%
Arequipa	1,152,303	9%	4	15%	9%	12%	7%	23%	9%
Moquegua	161,533	15%	4	20%	16%	16%	8%	22%	5%
Tacna	288,781	9%	4	9%	9%	13%	6%	23%	4%
Ancash	1,063,459	36%	3	20%	26%	25%	19%	27%	27%
Tumbes	200,306	9%	3	23%	21%	16%	4%	26%	9%
Ica	711,932	11%	3	14%	14%	20%	4%	25%	10%
Junin	1,225,474	33%	3	33%	21%	25%	12%	28%	32%
La Libertad	1,617,050	25%	3	22%	18%	26%	12%	27%	24%
Lambayeque	1,112,868	20%	3	11%	10%	23%	9%	26%	17%
Madre De Dios	109,555	27%	3	20%	19%	31%	5%	27%	13%
Cusco	1,171,403	45%	2	31%	30%	34%	21%	30%	34%
Piura	1,676,315	26%	2	29%	31%	31%	12%	28%	24%
Puno	1,268,441	50%	2	27%	36%	39%	19%	27%	26%
San Martin	728,808	35%	2	36%	12%	41%	11%	30%	22%
Ucayali	432,159	25%	2	28%	20%	34%	6%	31%	21%
Amazonas	375,925	56%	1	48%	17%	54%	18%	33%	33%
Apurimac	404,190	54%	1	40%	25%	41%	32%	32%	40%
Ayacucho	628,569	41%	1	37%	30%	44%	27%	31%	38%
Cajamarca	1,387,809	67%	1	26%	19%	59%	26%	30%	38%
Huancavelica	454,797	68%	1	60%	58%	42%	30%	34%	53%
Huanuco	762,223	58%	1	53%	26%	56%	24%	32%	39%
Loreto	891,732	35%	1	42%	31%	39%	8%	34%	27%
Pasco	280,449	38%	1	55%	49%	31%	12%	28%	26%

Quintiles ponderados por la población, donde el 1=Más pobre y el 5=Menos pobre

Elaboración: FONCODES/UPR

Desarrollo –PNUD–, Cajamarca se encuentra en los últimos lugares, siendo uno de los cinco departamentos con el más bajo desarrollo humano poniendo en evidencia dos necesidades urgentes: (i) un ajuste estructural de diseño y ejecución de sus políticas de desarrollo regional; e, (ii) un ajuste mayor al diseño del proceso de descentralización en el país que permita una mejor redistribución de los recursos del gobierno nacional hacia esta parte del país.

Cuadro 5. Cuadro comparativo de evolución de desarrollo humano por departamentos según reportes del PNUD

Departamento	Ranking 2002	Ranking 2004	Ranking 2006	Ranking 2009	Evolución
Lima	1	1	1	1	Igual
Callao	2	2	1	2	Bajó 1
Moquegua	5	6	5	2	Subió 1
Ica	4	4	3	3	Igual
Tumbes	9	8	7	4	Subió 3
Arequipa	6	5	4	5	Bajó 1
Tacna	3	3	2	6	Bajó 4
Madre de Dios	8	9	9	7	Subió 2
La Libertad	10	12	8	8	Igual
Lambayeque	7	7	6	9	Bajó 3
Ucayali	14	13	12	10	Subió 2
Junín	11	10	10	11	Bajó 1
Ancash	12	14	11	12	Bajó 1
Piura	17	15	15	13	Subió 2
San Martín	16	18	14	14	Igual
Loreto	15	17	16	15	Subió 1
Pasco	13	11	13	16	Bajó 3
Cusco	18	19	20	17	Subió 3
Amazonas	19	21	17	18	Bajó 1
Huánuco	22	24	21	19	Subió 2
Cajamarca	21	22	19	20	Bajó 1
Ayacucho	23	20	22	21	Subió 1
Puno	20	16	18	22	Bajó 4
Apurímac	25	23	23	23	Igual
Huancavelica	24	25	24	24	Igual

Fuente: Elaboración propia en base a informes sobre Desarrollo Humano del PNUD. Años 2002, 2004, 2006, 2009.

Según las investigaciones del INEI, en Cajamarca el 55.8% de la PEA ocupada está dedicada a actividades de agricultura, ganadería, caza y silvicultura, mientras que un 7.2% a actividades de industria manufacturera y explotación de minas y canteras. Un dato importante es que a noviembre del 2011, según INGEMET el 47.3 % del territorio de la región Cajamarca estaba concesionado a actividades mineras, determinando un contexto propicio para los conflictos socioambientales, considerando los antecedentes negativos de la actividad minera en la región.

4.1.2 Inicio de la experiencia

La Zonificación Ecológica Económica de la región Cajamarca se remonta al año 2004 en el marco de un interés importante por construir una institucionalidad ambiental en la región. Fue posible cuando la Secretaría Ejecutiva del CONAM decide aprobar la creación de la Comisión Ambiental Regional de Cajamarca (CAR) como una instancia de coordinación interinstitucional para la gestión ambiental regional.¹³

“[...] el año 2004 desde la Comisión Ambiental Regional, se crea el Grupo Técnico de ZEE de la región”. (Alicia Quispe - Coordinadora de la ZEE Cajamarca)

“[...] en el 2004 se crea la CAR con la participación de ONG e instituciones de la región, a ellos se les encarga la conformación de un Grupo Técnico de ZEE” (Sergio Sánchez - GRUFIDES, ex Gerente regional del RENAMA)

La CAR Cajamarca fue fortaleciéndose a partir del 2004 con la participación progresiva de instituciones públicas, ONG e instituciones cooperantes, entre ellas el Programa Desarrollo Rural Sostenible de la Cooperación Alemana, PDRS-GIZ. En ese proceso se fueron creando varios grupos técnicos dentro de ella. Es allí donde se crea el Grupo Técnico de Zonificación Ecológica y Económica de la Región Cajamarca mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 305-2004-GR-CAJ-P, el 1 de junio de 2004, que posteriormente daría paso a la Comisión Técnica Regional de la ZEE, y dentro de ella a la Comisión Consultiva,¹⁴ conformado por diferentes instituciones con experiencia en planificación territorial, y cuyos aportes técnicos en términos de desarrollo de capacidades, generación de opinión técnica y de ejecución de estudios fueron fundamentales para el éxito del proceso.

13 La CAR es un espacio de concertación multisectorial, siendo una de sus funciones contribuir a la mejora de la gestión ambiental de los diferentes sectores económicos de la región. Actualmente, a nivel nacional las CAR vienen cumpliendo un rol fundamental articulando los esfuerzos sectoriales de actores regionales en torno a temas que van más allá de sus agendas ambientales, como estrategias regionales de cambio climático, de Biodiversidad, etc. Sin embargo, es necesario señalar que en no todas las regiones las CAR funcionan adecuadamente. Por ejemplo, en la región Lima Provincias, la CAR es actualmente un espacio débil, con poca participación y meramente formal sin un rumbo definido. Es muy probable que en regiones en donde se han desarrollado experiencias de ZEE OT la CAR tenga una dinámica mayor que en aquellas en donde no se han desarrollado. Esa es una información por corroborar.

14 Cabe señalar que la plataforma normativa que fue generándose a nivel nacional desde el año 2001 a favor de la participación ciudadana y del relanzamiento del proceso de descentralización luego de la caída del régimen fujimorista permitió generar estas condiciones favorables a la promoción de esta iniciativa de ordenamiento del territorio en la región Cajamarca y a nivel nacional. Como se verá más adelante, fue importante el rol jugado por la Cooperación Técnica Internacional en el propósito de fortalecer capacidades para llevar a cabo este proceso.

Paralelamente, el Gobierno Regional a través de la Sub-Gerencia de Acondicionamiento Territorial, formula un proyecto SNIP denominado Ordenamiento Territorial de la Región Cajamarca, que fue registrado en el Primer Plan Operativo Bianual 2005 – 2007 elaborado por el MINAM.¹⁵ En ese contexto, y en un claro propósito de contribuir al fortalecimiento de esa institucionalidad ambiental inicial, el Consejo Regional decide declarar de prioridad el proceso de Ordenamiento Territorial en la región, a través de la Ordenanza Regional N° 012–2005–GRCAJ, del 19 de julio del 2005, dando el marco legal respectivo para dar inicio al proceso de formulación de la ZEE. A fin de minimizar costos para el proyecto, el gobierno regional desarrolla el proceso de ZEE en la modalidad de administración directa desde el comienzo.

“[...] la ZEE se inicia finalmente con un proyecto SNIP del GR sobre demarcación territorial” (Entrevista a Gonzalo Valdera, representante del Grupo Norte)

“[...] el proceso se inicia con un perfil SNIP sobre Ordenamiento y Demarcación Territorial, cuyo énfasis era hacer delimitación” (Entrevista a Melissa Lebel, coordinadora de CEDEPAS Norte, miembro del comité consultivo de la ZEE).¹⁶

La Sub Gerencia de Acondicionamiento Territorial fue la encargada de formular el expediente técnico del proceso de ZEE para el año 2007, año en el que ya se había producido el recambio de autoridades regionales luego del proceso electoral del año 2006 (ERM-2006). Para varios de los actores consultados un factor clave para llevar adelante el proceso de ZEE fue precisamente la voluntad política expresada por el nuevo presidente regional, Jesús Coronel¹⁷ que no sólo permitió

15 El CONAM definía en ese entonces al Plan Operativo Bianual como un instrumento orientador y planificador de los esfuerzos nacionales sobre Zonificación Ecológica Económica-ZEE. Ver: D.S. N° 087-2004-PCM. Actualmente se cuenta con tres planes bianuales que en la práctica funcionan como registros formales de las experiencias promovidas a nivel nacional cuya mayor relevancia, si cabe la expresión, tiene que ver fundamentalmente con los porcentajes de avance de formulación de las experiencias. Por formales nos referimos a todas aquellas experiencias que fueron reportadas al CONAM, hoy MINAM. Cabe señalar que hasta el momento son muy pocas (por no decir ningunas) las experiencias con 100% de aprobación, lo que llama poderosamente la atención considerando que ya estamos en el marco del tercer plan bianual.

16 Según Alicia Quispe (Coordinadora de la ZEE Cajamarca), es preciso señalar que en el año 2005 cuando se formula el PIP de OT, no salían aun las pautas metodológicas del MEF para orientar proyectos de desarrollo de capacidades para OT tampoco se contaba con transferencias para financiar las acciones de Demarcación territorial, por ello la Sub Gerencia de Acondicionamiento Territorial decide hacer el PIP Menor con la finalidad de financiar sus actividades, sub estimando los componentes de ZEE y Plan de Ordenamiento Territorial.

17 Como se verá más adelante, la voluntad política fue clave en éste y en los demás procesos aquí analizados. Ésta trascendió de tal forma que estimuló incluso voluntades técnicas sostenibles en la región, haciendo posible además la creación de espacios paralelos de debate para la generación de agendas de desarrollo económico y ambiental, pero sobre todo de apertura a la participación ciudadana en la región.

la ejecución de este proceso que venía gestándose desde la gestión anterior, sino también la apertura de nuevos espacios de discusión para la generación de agendas regionales en desarrollo económico y ambiental.

“Se reactiva el proceso y se abre puertas a la participación ciudadana. Fue importante la voluntad política que mostró el presidente regional Coronel”.
(Cristina Chambizea, ex coordinadora de AMCECE y REMUR Cajamarca)

Hacia junio del año 2007, se conforma la Comisión Técnica Regional - CTRZEE que estuvo integrada por tres órganos: de gobierno, de consulta y de apoyo al proceso. Dentro de ellos las instancias conocidas como la Asamblea General, el Comité Gerencial y la Comisión Consultiva, además de los grupos de trabajo para el proceso. Con una agenda más precisa, lo que se buscó fue fortalecer esta comisión convocando a personas e instituciones con experiencia y con interés en los temas de zonificación y ordenamiento. Luego de varios momentos de análisis y ajustes entre sus miembros, la composición de la Comisión Técnica Regional de ZEE de la región es la que sigue. Como se observa es una composición amplia, plural y multisectorial que trata de incluir a todos los actores locales y regionales que se encuentran en el territorio.

Cuadro 6. Composición final de la Comisión Técnica Regional de la ZEE – CTRZEE

Órganos	Instancias	Miembros	Funciones
Órganos de Gobierno	Asamblea General	<ul style="list-style-type: none"> - 3 representantes del Gobierno Regional.¹⁸ - Gobiernos Locales; representados en los 13 alcaldes provinciales. - 2 representantes de Instituciones Científicas del área de trabajo.¹⁹ - 2 representantes de Universidades.²⁰ - 15 representantes de sectores y niveles de gobierno.²¹ - 2 representantes de organizaciones de pueblos indígenas.²² - 2 representantes de empresa privada.²³ - 2 representantes de ONG.²⁴ - 1 representante de Cooperación Técnica Internacional.²⁵ - Plataformas de concertación.²⁶ - Organizaciones productivas, representadas por CONVEAGRO y la Asociación Regional de Productores Ecológicos. 	<p>Máxima autoridad del proceso, instalada por el presidente del Consejo Directivo, tomando sus acuerdos por mayoría simple. Estuvo conformada finalmente por 47 personas.</p> <p>Su función es hacer cumplir el reglamento interno y los acuerdos de la Asamblea General y el Consejo Directivo.</p>
	Consejo Directivo	<ul style="list-style-type: none"> - Designados en asamblea general; está compuesto por 1 representante del Comité Gerencial, 2 representantes de gobiernos locales, 1 representante del sector privado y 1 representante de sociedad civil. 	<ul style="list-style-type: none"> - Hacer cumplir el reglamento interno. - Informar sobre la marcha del proceso, refrendar los documentos técnicos y planes de trabajo a ser presentados en la Asamblea General. - Proponer, opinar, acompañar y coordinar la ejecución de la ZEE y OT a nivel regional.

			<ul style="list-style-type: none"> - Elevar información técnica aprobada, acuerdos tomados, al Comité Gerencial, para su conocimiento - Proponer mecanismos de consulta y participación ciudadana y procesos de difusión y capacitación.
	Comité Gerencial	<ul style="list-style-type: none"> - Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente (RENAMA). - Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial (Sub Gerencia de Acondicionamiento Territorial). - Gerencia Regional de Desarrollo Económico. - Gerencia de Desarrollo Social. 	<ul style="list-style-type: none"> - Facilitar condiciones para el desarrollo del proceso
Órganos de Asesoramiento y Consulta	Comisión Consultiva	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperación Técnica Internacional con experiencia en el tema (PDRS-GIZ). - Organizaciones No Gubernamentales (ONG). 	<ul style="list-style-type: none"> - Generar opinión técnica calificada y brindar asistencia técnica al proceso. Agrupa a instituciones que tienen experiencia en planificación del territorio.
Órganos de Apoyo	Grupos de Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> - Grupo de Información y Capacitación, Sensibilización y Participación ciudadana. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinar y fortalecer capacidades a los miembros de la Asamblea General y las instituciones que representan. - Acompañar la elaboración e implementación de la estrategia comunicacional del proceso de ZEE y OT regional.
	Equipo Técnico Multi-disciplinario	<ul style="list-style-type: none"> - Especialistas técnicos para el procesamiento de información. 	<ul style="list-style-type: none"> - Procesamiento de información actualizada de variables físicas, biológicas, socio-económicas y culturales de la región. - Generar y aplicar metodologías para la participación social en el proceso. - Capacitación a funcionarios municipales provinciales y equipos técnicos locales - Difusión del proceso de ZEE
<p>18 El Presidente regional, un representante del Consejo Regional y el Presidente del Comité Gerencial. 19 Instituto Nacional de Innovación Agraria, INIA, y CORECITI. 20 La UNC y la UPAGU. 21 Dirección Regional de Energía y Minas; Dirección Regional de Vivienda; Construcción y Saneamiento; Dirección Regional de Agricultura; Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo; Dirección Regional de Producción; Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones; Dirección General de Salud; Dirección Regional de Educación; Dirección Regional de Defensa Nacional; Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo; Administración Técnica Forestal y Fauna Silvestre (ATFFS); Autoridad Local del Agua (ALA Cajamarca); Organismo de Formalización de la Propiedad Informal; INC; SENAMHI. 22 Organización Fronteriza Awajun y Comunidad Los Naranjos. 23 Cámara de Comercio y Grupo Norte. 24 CIPDER (consorcio de ONG) y Asociación SER. 25 Programa de Desarrollo Rural Sostenible de la Cooperación Técnica Alemana - GIZ. 26 Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza de Cajamarca, REMUR Cajamarca y COREJU.</p>			
Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas y reglamento interno del CTRZEE.			

El reglamento oficial de ZEE plantea como objetivo del proceso la conciliación de intereses de los actores regionales sobre el uso sostenible del territorio; en esa lógica son dos las funciones que le asigna a la Comisión Técnica.²⁷ Sin embargo, la CTRZEE de Cajamarca, en un claro esfuerzo de articulación intersectorial de sus miembros buscó ir más allá y precisar más aún sus funciones, énfasis que puede apreciarse desde tres aspectos: a) en lo técnico: a través del interés por la articulación de procesos interterritoriales, de lo regional a lo local; b) en lo político y social: a través del interés por la dimensión inclusiva del proceso, con énfasis en la validación participativa del instrumento; c) en lo financiero: a partir del interés por asegurar la sostenibilidad del proceso buscando los aportes sectoriales considerando los costos que implica sacar adelante un proceso de esta dimensión.

Éstas fueron las cuatro funciones específicas adicionales que identificó la CTRZEE Cajamarca:

- Coordinar la ejecución del proceso de ZEEOT, proponiendo lineamientos de política territorial.
- Promover e impulsar la colaboración y el compromiso técnico financiero de los actores sociales y económicos, instituciones públicas y privadas, en la planificación, formulación, implementación, monitoreo y evaluación del proceso de ZEE OT.
- Articular el Proceso Regional de OT con los procesos locales regionales, así como con el Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC).



Foto 1. Instalación de la Comisión Técnica Regional

Fuente: Equipo Técnico ZEE Cajamarca

27 [...] (1) Proponer, opinar, acompañar y coordinar la ejecución del proceso de OT a nivel regional y local; así como los aspectos relacionados a la macrozonificación nacional; (2) Proponer los mecanismos de consulta y participación ciudadana y procesos de capacitación y difusión.

- Facilitar la validación de la propuesta de ZEE y OT en todas sus instancias y niveles, para canalizarlo al Consejo Regional.

4.1.3 Organizando el proceso.

La implementación del proceso de ZEE en la región no fue fácil al comienzo. Una de las más importantes dificultades que limitaron una participación efectiva de los actores regionales tuvo que ver principalmente con la confusión respecto al concepto de Zonificación Ecológica Económica y la forma cómo debía hacerse. Los actores no lograban comprender a qué se referían cuando dentro de la Comisión Técnica se hablaba de la ZEE, cada quien tenía una percepción, según su trayectoria y experiencia²⁸ institucional en la región. Se confundía el proceso con la idea de hacer mapas.

“La gente no tenía claridad conceptual ni metodológica de lo que era un proceso de ZEE, y todos la pasaban haciendo mapas y creían que era eso, hasta el propio MINAM. Se llegó a 69 mapas y luego a 111. En el país hay mucha información de 1/100mil y en Cajamarca se trabajó de 1/250mil. El reto era trabajar a 1/100mil y hacer que los mapas tengan memorias descriptivas” (Jaime Puicón, Coordinador del PDRS-GIZ Cajamarca).

Sólo algunos comprendían el proceso. Tal es el caso de la ONG CEDEPAS Norte (Centro Ecuaménico de Promoción y Acción Social Norte), que ya había desarrollado algunas experiencias de planeamiento en ordenamiento territorial a nivel meso en las provincias de San Pablo, San Miguel, y Contumazá y a nivel micro en el distrito de Jesús, en la provincia de Cajamarca. Los gobiernos locales, representados en ese entonces por algunas asociaciones de municipalidades como el AMCECC (Asociación de Municipalidades del Corredor Económico Crisnejas), tampoco comprendían el significado del proceso, tornándose difícil el relacionamiento con el Gobierno Regional.

¿Cómo se resolvió esta dificultad? ¿Qué factor determinó la resolución de este inconveniente? Fue posible cuando se asume la importancia de construir una definición común del proceso, tomando en cuenta lo planteado por el CONAM, vinculando zonificación con desarrollo territorial, más allá del ordenamiento.²⁹

²⁸ Es probable que dicha confusión expresara además limitaciones del ente rector para comunicar adecuadamente el significado y los fines de este proceso, considerando que eran pocas las experiencias a nivel nacional.

²⁹ Para Jaime Puicón, Coordinador del PDRS-GIZ en Cajamarca, es importante establecer ese vínculo entre zonificación y desarrollo territorial para posicionar el tema del ordenamiento territorial. Y eso debe ser posible estableciendo ejemplos concretos. Sin embargo, esto es viable a nivel micro en donde esos ejemplos pueden ser internalizados fácilmente por los actores, pues están fuertemente vinculados a su territorio. A nivel macro es mucho más difícil porque probablemente se diluye el sentido de pertenencia territorial por ser la unidad geográfica más grande.

Es en ese momento que recién comienza a caminar el proceso en términos de ser convocante de una participación multisectorial. Y en efecto, el reto de la comisión fue desarrollar un lenguaje común y amigable que cruzara las estrategias a emplear durante el proceso y que permita que se comprenda la importancia de la ZEE, en el marco de un proceso concertado y de consulta permanente con los actores del territorio, rescatando sus experiencias institucionales. Esa reflexión daría lugar a un plan de trabajo de la Comisión Técnica y a un Plan de comunicaciones, inexistente hasta el momento en que se comenzaba a articular a los actores en torno a la ZEE.

“No se entendía qué era la ZEE al inicio. Cuando se pone fuerza al concepto de ordenar el territorio es recién donde se conoce más de la ZEE y el reto era ponerlo en un lenguaje fácil”. (Cristina Chambizea, ex coordinadora de AMCECC y REMUR Cajamarca)

En el propósito de resolver esa dificultad, el Gobierno Regional empieza a involucrar a sus socios y aliados estratégicos en el tema, más aún, porque tampoco estaba clara la metodología del proceso. Es allí cuando desde el gobierno regional se comienza a hacer incidencia en los gobiernos locales siendo un aporte importante para el proceso en el objetivo de sumar más actores y hacer legítima la construcción de este instrumento de relevancia para la región. Al no haber en ese momento organización regional que represente a las municipalidades, se trabajó a nivel de asociaciones de municipalidades, destacando la participación de la REMUR Cajamarca, y determinando su incorporación como miembro de la Comisión Técnica Regional. Este es tal vez uno de los momentos más importantes en donde los actores empiezan a comprender la importancia del proceso y el significado de la ZEE³⁰ (2007-2009).

La Comisión Técnica Regional y la Comisión Consultiva

Aún sin reglamento interno, se buscó que la CTRZEE estuviera conformada por representantes idóneos de las diferentes instituciones de la región, tal como lo proponía el D.S. 087-2004 de la PCM. Dentro de ella se conformaron grupos de trabajo para definir los roles y funciones de esta comisión regional, considerando además la importancia de definir un concepto que articulara a las diversas instituciones. Sin proponérselo en estos términos, en realidad se fue gestando un esfuerzo importante de construcción de un espacio no sólo multisectorial sino intersectorial en torno al proceso de ZEE y del ordenamiento territorial en la región. Este atributo sería luego expresado en el reglamento interno elaborado concertadamente por la CTRZEE: *“la CTR es el órgano de coordinación, concertación, acompañamiento y apoyo técnico de carácter multisectorial*

30 Como asegura Cristina Chambizea, ex representante de AMCEC y REMUR Cajamarca, quien actualmente se encuentra haciendo un balance de planes de desarrollo provinciales en la región.

del proceso Zonificación Ecológica y Económica y Ordenamiento Territorial, promoviendo el diálogo y el acuerdo entre los actores públicos, privados y sociedad civil.”³¹

En un segundo momento se conforma la Comisión Consultiva, espacio integrado básicamente por la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza de la región Cajamarca, ONG y el Programa Desarrollo Rural Sostenible de la GIZ. Estos dos últimos actores, con una experiencia importante en la ejecución de procesos de ordenamiento territorial.



Foto 2. Participación de la Comisión Consultiva en el proceso

Fuente: Equipo Técnico ZEE Cajamarca

Asegurado el financiamiento para el inicio del proceso en julio de 2007, dos meses después, hacia el mes de septiembre, con la Comisión Técnica y el Comité Consultivo conformados, el Gobierno Regional decide conformar el equipo técnico multidisciplinario recurriendo a una convocatoria pública para seleccionar especialistas bajo la modalidad de contratos por prestación de servicios (consultorías). Hacia el mes de octubre de ese año, el equipo técnico ya estaba constituido y presentó su plan de trabajo asumiendo la responsabilidad de llevar adelante el proceso en coordinación con la Comisión Técnica Regional y la Comisión Consultiva.

Sin embargo, para varios de los actores consultados, la modalidad de contrato por servicios puntuales (consultorías), fue otra limitación en esta etapa inicial,

³¹ Ver: “Reglamento interno de funcionamiento de la Comisión Técnica Regional del Proceso de Zonificación Ecológica y Económica - Ordenamiento Territorial de la Región Cajamarca”.

pues era frecuente la rotación de especialistas del equipo técnico limitando la posibilidad de contar con personal permanente, haciendo poco sostenible la capitalización de aprendizajes para el proceso. Por tanto, cualquier intento de querer construir una propuesta metodológica legítima desde el proceso mismo de ZEE –en una lógica de gestión de la experiencia–, era poco probable por este aspecto crítico.

“El dinero para financiar el proceso era del perfil SNIP y las personas que venían contratadas eran por consultorías. Ese fue un factor crítico y difícil porque no había gente formada y la gente que entró fue formada dentro del GR”. (Melissa Lebel - CEDEPAS NORTE)

Un aspecto que no podía dejarse pasar por alto tuvo que ver con una evaluación del panorama político regional luego del proceso electoral, insumo que serviría para diseñar la estrategia de intervención.

“Fue importante que desarrolláramos un balance del recambio de autoridades para identificar factores favorables y desfavorables. En base a eso se definieron las actividades del equipo”. (Alicia Quispe - Coordinadora del proceso de ZEE Cajamarca)

Luego de mapear la voluntad política en las provincias, los esfuerzos del equipo técnico se orientaron a la planificación de las actividades de difusión y sensibilización considerando tres aspectos básicos:

Metodológicamente: identificando criterios y mecanismos de intervención para difundir claramente los aspectos conceptuales, metodológicos, bajo un lenguaje amigable de tal forma que la ZEE fuese entendida fácilmente por los actores regionales. En ese sentido el carácter descentralizado de la propuesta metodológica fue probablemente uno de sus mayores atributos.

Socialmente: buscando la legitimación a partir de la internalización del proceso y el empoderamiento de actores clave. Para tal propósito fueron importantes dos herramientas básicas: (i) un mapeo de actores para identificar aliados y, (ii) un plan de comunicación, enfatizando en aspectos básicos de trabajo en red para la difusión, lo que dio muy buenos resultados al promoverse la conformación de una red de comunicadores locales por cada provincia.³²

Políticamente: enfatizando en acciones de incidencia en: (i) autoridades locales provinciales para buscar la voluntad política favorable al proceso, que permita además el recojo de información a partir de las salidas de campo y el desarrollo talleres de sensibilización. Lo que a su vez contribuyó a mejorar el

32 Recomendable en un proceso de nivel macro ZEE.

relacionamiento entre el gobierno regional y las municipalidades provinciales, encontrando aportes logísticos importantes de parte de ellos. Sin duda, factor clave para la articulación y colaboración entre estos niveles de gobierno;³³ (ii) incidencia a nivel de la alta dirección del Gobierno Regional de Cajamarca, para construir y estimular un mensaje político orientado a la importancia de la ZEE y el OT como instrumentos para la solución de problemas ambientales, considerando el escenario de conflictividad en la región por la diversidad de grupos de interés existentes y los niveles de complejidad de dichos intereses.

4.1.4 Adaptando la propuesta metodológica

La propuesta metodológica de la ZEE de Cajamarca fue adaptada y construida progresivamente con el aporte de todos los actores que estuvieron involucrados en el proceso tomando como referencia lo planteado por el MINAM. En esta etapa fueron claves los aportes generados por la Comisión Consultiva de ZEE, lo que se tradujo en capacitaciones y pasantías, o dando opinión técnica y metodológica. Por el lado de las ONG y la cooperación técnica sus aportes surgieron a partir de sus experiencias de OT desarrolladas en la región.

“Se hicieron pasantías en Piura para ver la ZEE Binacional, la de Morropón. Eran unas 20 a 30 personas”. (Cristina Chambizea, ex coordinadora de AMCECC y REMUR Cajamarca)

“Con la GIZ se desarrollaron pasantías importantes en Piura que permitieron al equipo técnico aprender de otras experiencias y adaptarlas a la región. Ese aporte fue muy importante para el proceso”. (Alicia Quispe - Coordinadora de la ZEE Cajamarca)

En una lógica de aprendizaje colectivo, la construcción y adaptación de la metodología da cuenta, en efecto, del carácter intersectorial de este proceso que se expresó principalmente en la construcción de una visión común del proceso, un lenguaje homogéneo, reglas claras de juego hacia dentro, niveles importantes de consulta interna entre los sectores y mecanismos de coordinación con aportes explícitos de parte de ellos.³⁴

33 Aportes logísticos como poner a disposición locales para el desarrollo de los talleres y/o alimentos para los cortes en los talleres de trabajo, etc.

34 Aunque algunas veces se usa indistintamente multisectorialidad e intersectorialidad para referirse a lo mismo, preferimos escindir ambos términos. En ese sentido, y en función de los fines de este documento, entendemos *la multisectorialidad* como una estrategia de enfoque sistémico que se traduce en la intervención conjunta y coordinada de las organizaciones de diversos sectores para el logro de un objetivo común, en este caso, el ordenamiento del territorio, utilizando para ello como bisagra la participación, la concertación y la información/comunicación para la toma de

La aplicación de mecanismos para la generación de alianzas con sectores públicos, fue clave para el intercambio y manejo de información, imprimiéndole además una dinámica legitimadora del proceso al comprometerlos directamente. Ese compromiso no se limitó sólo a coordinaciones telefónicas o electrónicas, sino a contar con la participación presencial de los representantes sectoriales en los talleres de trabajo convocados, más aún en la fases de modelamiento. Probablemente éste sea uno de los valores agregados innovadores de la ZEE de Cajamarca, es decir, la posibilidad de una coordinación efectiva entre instancias del nivel central y del nivel regional, aspecto clave en el propósito de fortalecer el proceso de descentralización, y en un escenario regional con fuerte presencia de actividades extractivas y apuesta de la población local por un desarrollo alternativo.

“La experiencia de la ZEE de Cajamarca fue importante porque se recurrió a mecanismos que no estaban expresados en ningún lado del reglamento. Asociarse con sectores, invitarlos a participar en una lógica de alianzas, fue lo innovador de este proceso que demostró que si se podía hacer y que además fue importante porque realmente es caro un proceso de macro ZEE”. (Melissa Lebel - CEDEPAS NORTE)

El proceso de formulación

Hacia fines del año 2007, en el marco de las reuniones de coordinación de la CTRZEE para elaborar su plan de trabajo, se fueron conciliando varios acuerdos para iniciar el proceso de sensibilización. Tres de las inquietudes importantes fueron el desarrollo de un análisis de contexto de la región, un mapeo de los actores en el territorio y un plan de comunicaciones; instrumentos que posteriormente constituirían un aporte clave para el carácter descentralizado, inclusivo y legitimador del proceso. Tales reuniones preparatorias de la CTRZEE

decisiones. Cuando el concurso de los sectores no sólo se traduce en la intervención conjunta y coordinada y de participación formal de éstos en el espacio común, sino que transita a una conducta de integración sectorial, a partir de una visión común y traducida en el intercambio de información y capacidad para generar sinergias con mecanismos claros de inclusión, de resolución de conflictos y de rendición de cuentas, estaríamos hablando de *intersectorialidad*, es decir, una “forma más avanzada”, si cabe el término, de multisectorialidad, ya que en este nivel las diferencias entre los sectores pueden ser utilizadas productivamente para fortalecer la respuesta multisectorial, demandando esfuerzos sectoriales significativos y de organizaciones fuertes. Pero si la dinámica intersectorial como proceso realmente dinámico genera una racionalidad integradora, una visión común del problema a partir del respeto de las diferencias e institucionaliza valores compartidos de inclusión, rendición de cuentas, concertación, participación, resolución de conflictos, interdisciplinariedad, etc., entre los sectores, más allá de sus representantes, estaríamos hablando de transectorialidad, es decir, un nivel “más avanzado aún” en la que esos valores intersectoriales y la visión común del problema transversalizan a los sectores y organizaciones que componen el espacio multisectorial.

se llevaron a cabo entre abril y septiembre de 2008. Cada órgano de gobierno elaboraba su plan de trabajo y en conjunto daban forma al plan de trabajo de la CTRZEE. Es posible sostener la presencia de una lógica retroalimentadora en el propósito de construir este espacio técnico para el proceso.

En el marco del plan de trabajo elaborado por el Comité Técnico Regional para iniciar el proceso, se llevaron a cabo los primeros talleres correspondientes a la fase de sensibilización. El mapeo de actores, que fue sugerido y sustentado en reuniones de la CTRZEE por la Asociación SER, fue el primer paso para llevar adelante el proceso de ZEE pues permitiría asegurar la convocatoria a los talleres y además estimular la inquietud a nivel local de llevar adelante procesos de ZEE y OT en las provincias.

“[...] el mapeo de actores se constituye en el primer paso para lograr la convocatoria de la sociedad civil en las diferentes acciones participativas dentro del proceso, procurando a través de ellos asegurar el número y representatividad de las personas o instituciones invitadas a participar. Además se encargan de impulsar y promover los procesos meso en cada una de las provincias de la región, generando información constantemente sobre sus provincias. En el recorrido por las diferentes provincias de la región se logró identificar el mapa de actores provinciales, logrando de esta manera identificar a un responsable afín al proceso, para que a través de una labor de articulación se convierta en un actor promotor del ZEE - OT provincial impulsando de esa manera su propio proceso”³⁵

Estos talleres se desarrollaron en cada una de las provincias, siendo éste un atributo importante puesto que en todo momento se buscó que sea descentralizado, tratando de acercar el proceso a la gente. Este mecanismo descentralizador fue vital para lograr construir confianza hacia el proceso, puesto que si consideramos la dimensión técnica de la ZEE en un escenario de concesiones y conflictos por actividades extractivas, puede ser fácilmente vinculado con éstas. Conscientes de las dificultades presentadas en la etapa inicial, se trabajó un concepto amigable de ZEE para su fácil entendimiento, poniendo énfasis en la zonificación como un instrumento para el desarrollo territorial, relacionándolo con la oportunidad que brinda para potenciar las actividades económicas existentes.

“La metodología fue tan minuciosa y se tuvo que homogeneizar conceptos. Y se construía un proceso de concertación conceptual para lograr el proceso”. (Cristina Chambizea, ex coordinadora de AMCEC y REMUR Cajamarca).

La fase de sensibilización consistió básicamente en el desarrollo de talleres y de acciones de incidencia. En los talleres se programaron las salidas de campo

35 Acta de la 2da reunión de la CTRZEE llevada a cabo el 23 de mayo del 2008; pág. 12.

para la fase de levantamiento de información temática. Al respecto, la propuesta metodológica en esta fase tomó en cuenta los siguientes aspectos:

a. Político. Con tres acciones puntuales:

- *Diagnóstico de voluntades políticas.* Se desarrolló un balance preliminar de las autoridades provinciales para evaluar voluntades, en la lógica de construir legitimidad política. Allí se buscó identificar alcaldes provinciales con mayor poder de convocatoria y de credibilidad. En provincias donde las condiciones actitudinales y de capacidades no eran favorables, se identificó a otras instituciones con reconocimiento para avalar la convocatoria como las parroquias o la Mesa de Concertación de Lucha contra la pobreza, actor clave en este proceso por cierto.
- *Mapeo de actores.* Para identificar actores en el territorio pero sobre todo a aquellos con incidencia en opinión pública provincial y regional, con el objetivo de identificar socios con capacidad de opinión para posicionar el proceso en la agenda de actores y sectores de la región. Se recurrió al aporte de los actores involucrados en el proceso.
- *Coordinación con consejeros regionales.* En cada taller provincial se solicitó la presencia del consejero regional representante de cada provincia a fin de informar al consejo regional de los avances y acuerdos, en una lógica de rendición de cuentas, además de ser vista como una estrategia de comunicación constante para el involucramiento. Es probable que este mecanismo de involucramiento de la autoridad haya permitido también visibilizar y legitimar el rol de los consejeros regionales en el proceso de gestión del territorio, en el marco de un acercamiento con la población de su provincia.

b. Comunicacional. El proceso no hubiese tenido el impacto logrado si no hubiese hecho un alto en su momento y hubiese elaborado un plan de comunicaciones. Si bien en todos los niveles de ZEE es necesario este instrumento, en el nivel macro lo es aún más considerando que en este nivel es difícil hacer que este proceso, técnico y político ciertamente, sea personalizado en términos de acercamiento con el ciudadano de a pie, el agricultor, o el comunero, como si ocurre en un proceso micro de ZEE, en donde el contacto es más directo en una lógica de “cara a cara”. Sin duda, la debilidad representativa de las organizaciones sociales a nivel regional hace necesario contar con un plan de comunicaciones mínimamente riguroso. En este aspecto se consideraron las siguientes acciones:

- Conformación de una red regional de comunicadores locales, soportada en redes provinciales. Facilitada por una base de datos previa que fue facilitada por el mapeo de actores. Dicha base de datos contenía los siguientes registros mínimos: mapeo de medios de comunicación local, datos de corresponsales, horas de transmisión de los programas informativos. Este aspecto comunicacional fue importante porque permitió posicionar el proceso al hacer posible la coordinación de entrevistas en diferentes medios de comunicación local antes de cada

taller. Con el apoyo de esta red se elaboró la “Estrategia de Comunicación y educación de apoyo al proceso de ZEE para el OT de la región Cajamarca” elaborado por la Sub Gerencia de Acondicionamiento territorial (2008).³⁶

- Posteriormente se elaboró el “Plan de Comunicación para la ZEE - Departamento de Cajamarca”, con apoyo del Programa de Desarrollo Rural Sostenible de la GIZ, PDRS - GIZ (2011)³⁷, uno de los tantos aportes de la cooperación técnica internacional. Su objetivo fue generar conciencia, compromiso y una actitud proactiva frente a la propuesta de ZEE de manera que permita su posicionamiento como instrumento básico para la planificación y gestión del desarrollo sostenible de la región Cajamarca a través de un lenguaje sencillo al momento de descentralizar el proceso. El plan contempló un mapeo de comunicadores, con datos precisos de la emisión de programas radiales o televisivos para difundir, a partir de entrevistas al equipo y cuñas radiales, la convocatoria a talleres ya organizados.

“Lo que hicimos fue tener el plan de comunicación en el sentido de saber las prioridades para el proceso. Cada vez que salíamos el comunicador responsable aprovechaba para registrar los datos de periodistas y programas. Entonces si un taller era jueves, un día antes viajábamos para tener presencia en canales y radios y poder difundir el taller. En realidad fue útil estas iniciativas y estrategias y un estilo del equipo de la ZEE”. (Alicia Quispe, Coordinadora de la ZEE de la región Cajamarca)

- Proyección de videos motivadores y alusivos al tema, elaborados y facilitados por el MINAM en los cursos anuales que llevaba cabo y por el IIAP (Instituto de Investigaciones de la Amazonia Peruana), los mismos que se transmitían evaluando la realidad local y la similitud con el tema a trabajar. La misma modalidad se reprodujo en las sesiones de levantamiento de información. Este mecanismo fue muy importante, pues los actores locales veían reflejados sus intereses en las historias proyectadas en estos videos, estimulando un mayor interés.

c. Social. En este aspecto la inquietud fue por lo siguiente.

- Programación de talleres con una duración de 2 a 3 horas, sólo hasta el mediodía, considerando la distancia de recorrido de los actores participantes hacia sus zonas de origen.
- Previo a la fecha coordinada para los talleres se realizaba el seguimiento de las invitaciones enviadas a las diferentes instituciones indagando por la recepción de las mismas.

36 <http://zeeot.regioncajamarca.gob.pe/docs/consultorias/EstComunicacionZEEOT.pdf>

37 http://zeeot.regioncajamarca.gob.pe/docs/consultorias/2011/Plan_Comunica_ZEE_2011.pdf

- La estrategia principal usada para hacer llegar el mensaje del significado del proceso de ZEE en los talleres fue evidenciar las actividades económicas en cada zona, evaluación de las fortalezas desde el punto de vista productivo e identificación de las alternativas de manejo en cada caso para mejora de la producción.

Generando la información para el proceso

En 2008 inicia la fase de generación de información temática y se extiende hasta finales de ese año. Para el levantamiento de información de campo se realizaron talleres provinciales para explicar la metodología y recoger percepciones de los pobladores. Se coordinó con las autoridades locales y se acordó que éstas faciliten el tránsito del equipo de campo y además el establecimiento de un equipo de pobladores locales para realizar la tarea de guiado.³⁸ Aquí se partía de la lógica siguiente: “el que mejor conoce el territorio es el poblador, el comunero. Es el experto en asuntos territoriales.”

En esta fase se construyeron los mapas temáticos solicitados por la normativa (a criterio de los especialistas técnicos pues no existe una guía o metodología dictada por el MINAM), sin embargo en la fase de evaluación con la manipulación de la información para la construcción de los submodelos se evidenció que la información en algunos casos carecía de algunas variables, así como se generaron



Foto 3. Talleres de generación de información

Fuente: Equipo Técnico ZEE Cajamarca

³⁸ La situación socio política hacía necesario el aval de una autoridad local frente a las rondas campesinas, sobre todo en zonas con actividad minera.

mapas que no se usaron para esta fase. Por lo tanto se debió analizar primero cada submodelo para determinar los mapas temáticos, insumos y la información contenida en cada mapa.³⁹

Por otro lado, el involucramiento de la población en los talleres y trabajos de campo de ZEE reforzó los mecanismos de inclusión social. Para ellos los talleres fueron adaptados a los tiempos de los pobladores y eran sólo de medio día. Aproximadamente el levantamiento de información en cada provincia y sus distritos duró una semana, iniciándose con el taller de sensibilización, con lo cual se cubrió dos provincias por mes. Paralelamente a estos trabajos se desarrolla la página web de la ZEE Cajamarca en la que se colocan los mapas temáticos producidos y documentos técnicos. La confusión conceptual de la ZEE en los talleres era resuelta asociando el proceso a cuestiones productivas que identifican al poblador. La idea era que ellos identifiquen sus fortalezas desde el punto de vista productivo en términos de sus mejores tierras o productos. Se tenía que recurrir a formas sencillas de explicar las cosas.

“[...] los talleres eran de medio día porque había gente que tenía que regresar a sus lugares de origen. Se buscó que evaluarán sus fortalezas, las vocaciones de su territorio. No fue fácil explicarlo como puede ocurrir en una micro en donde es más interpersonal el proceso. Entonces nos apoyábamos en fotos y videos del IIAP que se encontraban en el MINAM y se les mostraba a la gente. Un video te dice mucho más; allí poníamos videos del Cascasén, de San Martín, etc., los usábamos tanto en la sensibilización como en la fase de formulación y generación de información temática”. (Alicia Quispe, Coordinadora de la ZEE de la región Cajamarca)

En el año 2008 se conforma el Grupo Norte,⁴⁰ como una estrategia de participación conjunta por parte de las empresas mineras ⁴¹ asentadas en la región Cajamarca

39 Entrevista realizada a Alicia Quispe, coordinadora de la ZEE.

40 El objetivo de este espacio que agrupa a empresas mineras no fue participar en espacios de decisión pública, mucho menos los procesos de gestión territorial; su propósito fue desarrollar algunas iniciativas de impacto regional en conjunto con el sector público y la sociedad civil en la región Cajamarca, según refiere Gonzalo Valdera, representante del Grupo Norte. Sin embargo, cuando ya el proceso de ZEE estaba avanzado deciden participar efectivamente recién en el 2009: “Lo que hay que reconocer es que el sector privado no le dio la importancia a este proceso [...] es cuando en el 2009 aparecen los resultados de submodelos que el sector se interesa más porque se veía que estaba en juego la inversión pública y privada en la región y debía tener una presencia mayor en el proceso. Es allí donde participan las empresas mineras de Cajamarca y constituyen un equipo de trabajo con representantes de cada empresa y discuten los resultados de la ZEE y participan en el proceso y en los mapas que se producen y tienen una participación más activa a partir del 2009”.

41 En un inicio el Grupo Norte estaba conformado además por otras grandes empresas procesadoras como el Grupo Gloria. Luego éstas saldrían quedando por un lado la Cámara de Comercio y por el otro el Grupo Norte agrupando exclusivamente a empresas mineras. Cabe señalar que dentro

debido a sus intereses en el territorio y cómo este proceso podía afectarlos. Participando en la Comisión Técnica Regional de ZEE, al inicio el Grupo Norte delega su participación en Yanacocha y Buenaventura (La Zanja). En octubre de 2009 el Grupo Norte contrata una consultoría para elaborar su Plan de Acción ⁴² con la finalidad de contar con lineamientos de acción que permitan su inserción en el proceso. Sin embargo, además de ello el documento evidencia estrategias para contrarrestar el proceso en caso que sus resultados no sean favorables a los intereses de las empresas mineras en él representadas.

En la fase de generación de información temática fue evidente que el equipo técnico no tenía capacidades para realizar estudios específicos, lo que obligó a la contratación de especialistas consultores en el 2009 para reforzar algunos estudios temáticos (geología, suelos). Como estrategia se estableció el apoyo de los profesionales locales a los especialistas, lo cual incidió positivamente en el fortalecimiento de las capacidades del equipo técnico regional. Es preciso señalar que fue importante el aporte del Grupo Norte al contratar consultorías para estudios geológicos e hidrológicos, temas de su interés.

“Fue importante su papel porque apoyaron con consultorías especializadas y han aportado con sus profesionales muy especializados en geología, hidrología para el desarrollo de los estudios previos”. (Melissa Lebel, coordinadora de CEDEPAS NORTE, ex miembro del comité consultivo).

“Participación activa y fuerte de las empresas privadas quienes financiaron la contratación de profesionales y especialistas temáticos bajo el sistema de consultorías externas que participaron en la elaboración de cada submodelo (aproximadamente 8 o 9 meses demoró el trabajo de los submodelos), en la generación de debate y retroalimentación y en la consolidación y adecuación metodológica, lo cual ayudó a enriquecer la experiencia y al logro de los objetivos”. (Sergio Sánchez, ex Gerente regional de Recursos Naturales y Medio Ambiente)

El equipo técnico realizó el análisis de la información recopilada y elaboró mapas temáticos de las variables biofísicas, socioeconómicas y culturales que sirvieron como insumos para constituir los respectivos sub modelos en la fase de evaluación, a partir de los cuales se identificaron las potencialidades y limitaciones del territorio.

del Grupo Norte no participaban todas las empresas mineras presentes en la región; por ejemplo Sullivan y Río Tinto no participaron en este espacio, mostrando desinterés absoluto por este proceso.

42 Plan de Acción del Grupo Norte para el Proceso de Desarrollo de La Zonificación Ecológica Económica - Ordenamiento Territorial (Región Cajamarca), Grupo Norte, 2009. En realidad el Grupo Norte inicia su participación en la región en el año 2007.

Evaluando el proceso y los submodelos

En noviembre de 2009 se inicia la fase de evaluación a través de la construcción de submodelos temáticos, las primeras tareas estuvieron encaminadas a identificar los mapas temáticos insumos, las ponderaciones a usar y finalmente determinar un modelo de resultado. En la fase de generación de información se construyeron los mapas temáticos solicitados por la normativa (a criterio de los especialistas técnicos pues no existe una guía o metodología dictada por el MINAM). Sin embargo, en la fase de evaluación, el tratamiento de la información para la construcción de los submodelos evidenció que la información, en algunos casos, carecía de algunas variables; además se generaron mapas que no se usaron para esta fase. Por lo tanto, luego de analizar cada submodelo para determinar los mapas temáticos insumos y la información contenida en cada mapa, se consideró proceder con el acondicionamiento cartográfico, retomándose el desarrollo de esta fase hacia febrero de 2010.

En el desarrollo de la fase se construyeron nueve submodelos, los cuales contaron con soporte técnico de instituciones públicas y privadas. Para arribar a ese número se analizó la directiva planteada por el MINAM referida a los modelos y mapas que debían hacerse. En ese marco, y en coordinaciones con el MINAM, se propone un curso de capacitación en modelamiento con el ente rector y es allí donde se identifican y definen los nueve submodelos para la región.

“Debemos señalar que en la Directiva “Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica” Decreto del Consejo Directivo No. 010-2006-CONAM/CD, menciona que debe existir un submodelo de vulnerabilidad y riesgos, sin embargo en el presente curso taller se llegó a la conclusión que dicho submodelo no estaba de acuerdo al criterio y enfoque sobre la gestión de riesgo, por ello, fue necesario realizar el cambio más adecuado; es decir, en dos submodelos, uno en el submodelo de vulnerabilidad y el otro como un submodelo de peligros potenciales”. (José Quispe, especialista del MINAM)

Para lograr la construcción de los modelos hubo un proceso interno de fuerte concertación conceptual puesto que cada actor tenía una prelación al respecto. Implicó ser muy minuciosos en el análisis y definir concertadamente los criterios para el modelamiento buscando la homogeneización de conceptos. Cuando el criterio era muy específico y especializado, se tuvo que recurrir a opinión externa a partir de especialistas calificados. Para resolver el modelamiento se convocó a los miembros de la CTRZEE, a los especialistas del MINAM, a las entidades a nivel nacional, a entes rectores de los temas de cada submodelo, a consultores especializados contratados para submodelos, a profesionales de reconocida trayectoria en los temas tratados y a consejeros regionales, conformándose así la Comisión Técnica Ampliada como mecanismo de soporte para la ampliación del debate y aportes a la metodología en construcción. En agosto se presentó el resultado final de la fase de evaluación ante la CTRZEE y la integración de estos en la propuesta de ZEE.

Cuadro 7. Sub modelos generados por el proceso de ZEE Cajamarca

Submodelo	Instituciones participantes	Características
Peligros potenciales múltiples	<ul style="list-style-type: none"> - Instituto Nacional de Geología, Minas y Metalurgia - INGEMMET - Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología - SENAMHI - Programa de Desarrollo Rural Sostenible de la Cooperación Alemana al Desarrollo GIZ, PDRS-GIZ. 	La mayor dificultad fue acceder a información climatológica.
Valor histórico cultural	<ul style="list-style-type: none"> - Instituto Nacional de Cultura - INC 	Sin mayor dificultad en su elaboración
Valor bioecológico	<ul style="list-style-type: none"> - PDRS-GIZ - Universidad Nacional de Cajamarca UNC. - Instituto Nacional de Innovación Agraria - INIA - Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegida - SERNANP. - Grupo Norte 	Este fue el submodelo que más participación y cuestionamientos generó y en el que hubo mayores dificultades para su aprobación puesto que se veían afectados los intereses locales y del Grupo Norte, quien cuestionó el proceso señalando que tenía un fuerte sesgo ambientalista. Finalmente, con mucha dificultad se concluyó este submodelo.
Recursos naturales no renovables	<ul style="list-style-type: none"> - Instituto Nacional de Geología, Minas y Metalurgia - INGEMMET - Sociedad Nacional de Minería y Petróleo - SNMP 	Sin mayor dificultad en su elaboración
Recursos naturales renovables	<ul style="list-style-type: none"> - Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Agricultura - MINAG 	Sin mayor dificultad en su elaboración
Conflictos de uso	<ul style="list-style-type: none"> - Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Agricultura - MINAG - Oficina de Gestión de Conflictos Sociales - PCM 	Sin mayor dificultad en su elaboración
Vulnerabilidad	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social - MIMDES. - PDRS-GIZ 	Sin mayor dificultad en su elaboración
Potenciales socioecon.	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD 	Sin mayor dificultad en su elaboración
Aptitud urbano industrial	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Gestión Territorial del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento 	Sin mayor dificultad en su elaboración

Fuente: Elaboración propia.

No obstante, como señala Jaime Puicón de PDRS-GIZ, si bien el modelamiento es una fase que demanda capacidades técnicas muy precisas, la gran inquietud fue hacer que el proceso tenga amplia participación social, y que las cuestiones técnicas se trabajen según las directivas del MINAM.

“[...] si se trabajaba ampliamente en gabinete había mayores probabilidades de que el proceso fuese observado por actores cuyos intereses en el territorio fuesen afectados; por el contrario, si se amplía la participación social se lograba mayor transparencia del proceso” (Jaime Puicón, PDRS-GIZ Cajamarca).

Finalmente, los nuevos submodelos fueron el de peligros potenciales múltiples, el de vulnerabilidad y el submodelo de potencialidades socioeconómicas.

En realidad fue un momento que tomó mucho tiempo y demandó esfuerzos adicionales. Esta forma de trabajo consensuada puso en evidencia el carácter político del proceso hasta en aspectos tan técnicos como en la definición de criterios para obtener submodelos.

“[...] la metodología fue tan minuciosa y se tuvo que homogeneizar conceptos. Y se construía un proceso de concertación conceptual para lograr el proceso, construyéndose todos los criterios para los submodelos en consenso. El arribo a consensos ha sido bien complicado y tomaba horas. Y eso implicaba a veces por votación. Las reuniones no eran sólo de la CT sino abierto y se convocaba a todos” (Cristina Chambizea, PDRS-GIZ).



Foto 4. Capacitación al equipo técnico y otros

Fuente: Equipo Técnico ZEE Cajamarca

Para llegar a la fase de validación hubo hasta tres versiones mejoradas de los submodelos pues había al final de cada jornada de trabajo aspectos por completar. Al final de la segunda versión se creyó que faltaba discutir aún más y se abrió espacios de discusión con especialistas más calificados del SENAMHI e INGEMMET dando lugar a la tercera y definitiva versión, siendo un trabajo fuertemente participativo al interior de la CTRZEE que tomó bastante tiempo. El siguiente paso era hacer modelamiento participativo, lo que implicaba innovar pues el modelamiento es un trabajo exclusivamente de gabinete.

“Entonces el siguiente paso era hacer modelamiento participativo, y la pregunta era ¿cómo promover mayor participación? ¿Cómo hacer modelamiento participativo? si siempre se había hecho en gabinete. Lo que se hizo fue echar una mirada a los modelos conceptuales que se tenían. Entonces se definieron los criterios de valoración primero a nivel de ET y luego a nivel de Comité Consultivo, luego venía el taller, y llegando allí lo primero que se hacía era validar el modelo conceptual y los criterios de modelación. Eso tomaba mucho tiempo y se traía moderadores externos para ayudar. Se formaban grupos de trabajo y ellos lograban tener finalmente el modelo conceptual, las valoraciones y los criterios validados, se tenía un producto y eso se discutía en plenaria y se aprobaba. En esos talleres siempre estaba la autoridad nacional competente, por cada submodelo. Había participación sectorial y eso llevó a que se tenga un producto final para validación a nivel de provincia por provincia. Y allí se mostraron esos resultados para validación”. (Jaime Puicón, Coordinador del PDRS-GIZ Cajamarca)

Sin embargo, para el Grupo Norte algunas dificultades clave atravesaron esta etapa siendo dos las más importantes: (i) el relacionado a las formas de comunicación empleadas por los facilitadores, es decir, saber transmitir lo que se quería decir; y, (ii), la pertinencia de quienes participaban en este trabajo de gabinete, que por ser de carácter estrictamente técnico implicaba tener capacidades muy específicas en el equipo técnico.

“[...] entonces uno pensaba que iba a ir a la discusión de los submodelos para trabajar con equipos técnicos pero no necesariamente encontrabas equipos técnicos sino a representantes de ONG, universidad, sociedad civil, del Estado, pero que no necesariamente eran especializados y no estaban en ese nivel de discusión. Por ejemplo, en el tema de biodiversidad había una discusión clave sobre los insumos y había un representante de la empresa minera que manejaba bien ese tema pero no sabía transmitirlo y se asumía que la empresa no quería el proceso y que el grupo norte no lo quería. En realidad se buscaba tener un trabajo mucho más fino pero técnico, porque se buscaba información hidrológica, precipitación en Cajamarca, entonces a insistencia de grupo norte entró MINAM, INGEMMET y otras instituciones de índole nacional con el ánimo de darle un mayor nivel al proceso. Pero eso no se entendió así desde el otro lado. Lo que quedó finalmente es que no se

supo administrar bien el tema comunicacional antes de entrar al proceso”
(Gonzalo Valdera, representante del Grupo Norte).

Esto pone en evidencia la confrontación entre el carácter técnico y el carácter político de un proceso de ZEE, las que se ven enfrentadas por la complejidad de intereses en el territorio. Pone en evidencia además la necesidad de contar con una estrategia muy fina de sensibilización y de comunicación que involucre y estimule la participación de los actores desde el comienzo, en una lógica de concertación pero también de reconocimiento de responsabilidades compartidas, más aún en territorios con fuerte presencia de actividades extractivas; contexto en el que indudablemente el proceso tendrá un carácter más político precisamente por el nivel de complejidad de intereses afectados, sobre todo si existen antecedentes negativos de malas prácticas ambientales en el territorio como lo sucedido con Yanacocha hace unos años.



Foto 5. Grupo de trabajo en fase de análisis y construcción de submodelos

Fuente: Equipo Técnico ZEE Cajamarca

4.1.5 La validación y aprobación de la ZEE de Cajamarca

Logrados los nueve submodelos, entre agosto y setiembre de 2010 se desarrolla el proceso de validación; la estrategia de convocatoria y de realización de los talleres fue similar a la utilizada en la fase de motivación y sensibilización, realizándose hasta tres talleres provinciales por semana. El Grupo Norte, que había presentado observaciones y elevado al MINAM dicho reporte, se retiró de la validación final por no encontrar condiciones adecuadas a su participación en los talleres en algunas provincias.

“Entonces hubo la etapa de validación, pero no se sabía si era técnica o social, ibas a la provincias, convocabas a las instituciones, pero no se habían capacitado en el proceso y encontrabas a ciudadanos, que con intereses legítimos, manejaban el tema con otros intereses y no necesariamente estaban preparados para la ZEE. Entonces tenías a gente en Celendín, San Pablo y San Marcos, que simplemente decían “No a la minera”, cuando en el taller se iba a validar un documento trabajado a nivel regional. Además los talleres de elaboración de los submodelos se trabajaron en la capital, y mucha gente no participó en esos talleres. Esa es una debilidad del proceso. Y eso tiene que ver con la institucionalidad frágil en Cajamarca”. (Gonzalo Valdera, representante del Grupo Norte).

En realidad hubo desencuentros en algunas provincias, sobre todo en aquellas con antecedentes por afectación debido a actividad minera como Celendín, donde las organizaciones apostaban por oponerse a la minería y asumían la ZEE como un instrumento para impedir esas actividades. Como es evidente, no fue gratuita esa oposición lo que llevó a inevitables niveles de politización. Un factor adicional, considerando que las actas son un mecanismo importante de legitimación, el Grupo Norte optó por no firmarlas en algunos talleres.

“El factor de conflicto fue que los del grupo norte no querían firmar actas y se iban. Lo más complicado es con Yanacocha que tiene un grupo muy radical desde dentro. El problema es que se cerraban y no querían concertar”. (Cristina Chambizea, PDRS-GIZ Cajamarca)

“[...] en provincias la población te da sus apreciaciones y probablemente equivocados, te den la contra. Entonces lo que dice la población se toma y se contrasta con lo técnico y finalmente debe sustentarse y ver si la percepción de la población está equivocada. Entonces las decisiones políticas es lo que se tendrá que concertar y eso va más allá de la propuesta de ZEE”. (Jaime Puicón, responsable del PDRS-GIZ Cajamarca)

La aprobación de la ZEE

En febrero de 2011 el Consejo Regional de Cajamarca respalda el proceso de ZEE mediante el Acuerdo de Consejo N° 012-2011-GR.CAJ-CR. y declara “infundada la solicitud de reconsideración interpuesta por los representantes legales de las empresas mineras que operan en la región Cajamarca contra la ZEE” mediante el Acuerdo de Consejo N° 013-2011-GR.CAJ-CR. Posteriormente se da la aprobación del Reglamento de Ordenanza N° 018-2010-GR.CAJ-CR mediante Decreto Regional N° 01-2011-GR.CAJ/P.

En noviembre de 2010, en momentos que iba a realizarse la aprobación de la ZEE, la Dirección General de Ordenamiento Territorial del MINAM realiza “observaciones de forma” a la información presentada (mapas temáticos, diccionario de datos, metadatos, etc.). Además, instituciones como SENAMHI e INGEMMET entregan

información complementaria. Por otro lado, se recomienda que las actualizaciones al proceso se hagan en coordinación con el MINAM.

“La observación fue a los datos meteorológicos, a la información del SENAMHI, y a los datos sobre vulnerabilidades. El problema del SENAMHI es que a pesar de ser del Estado, no te da la información, y aparte de eso, si compras la información te la dan sistematizada y no te dan la base de datos de la información. Entonces la información base no puede ser revisada ni correlacionada por un externo o por nosotros. Allí fue la primera observación y el Grupo Norte se colgó de eso para criticar el proceso y decir que el sistema estaba mal que no tenía validez. Otro punto tuvo que ver con los mapas elaborados por el INGEMMET que no calzaba con los de Cajamarca. La falla era de ellos y se nos observó y tuvimos luego que corregir” (Sergio Sánchez, ex presidente del CTRZEE Cajamarca).

“El problema de Cajamarca es que el proceso se aprobó sin levantamiento de observaciones del ministerio. Al aprobarse sin conformidad técnica nunca le dimos por aprobado y reportamos que Cajamarca seguía con 95%. Entonces hemos dicho que no es así tampoco. El hecho que tengan autonomía los Gobiernos Regionales no les faculta a aprobar un proceso como éste. Está bien que a nivel regional tengan sus facultades pero a nivel nacional hay instancias mayores. Entonces reconocieron sus faltas y de manera mancomunada se trabajó en el levantamiento de observaciones. No es que hayamos querido entorpecer el proceso sino que había errores técnicos. Entonces han adecuado los mapas. Pero para que el OT camine hemos dado una declaración de viabilidad hasta que el levantamiento de observaciones sea verificado y se dé conformidad técnica del proceso”. (Lupe Marreros, especialista de la DGOT del MINAM)

Finalmente, la aprobación de la actualización de la ZEE se realiza en octubre del 2011 mediante Ordenanza Regional N° 034-2011-GR.CAJ-CR. Al mes siguiente, en noviembre del 2011 –bajo la nueva administración del MINAM–, mediante la Resolución Ministerial N° 005-2011-VMDERN-MINAM el proceso es declarado viable a fin de iniciar su Plan de Ordenamiento Territorial.

Al cierre de este estudio (marzo 2012), y en el contexto del conflicto producido por la ejecución del proyecto Conga, el Gobierno Regional se preparaba para la elaboración de su POT, capitalizando la experiencia aportada por el proceso de ZEE y las capacidades desarrolladas durante ese proceso con el concurso de los actores institucionales regionales comprometidos e involucrados. Los avances al respecto mostraban una propuesta de lineamientos metodológicos para el OT en la región, trabajado entre el Gobierno Regional y el PDRS-GIZ, y alcanzada al MINAM para su revisión, la misma que, según los propios actores regionales consultados, no había sido ponderada por el MINAM como se esperaba, lo que pondría en evidencia dificultades mayores para la conciliación entre ambos niveles de gobierno.

4.1.6 A modo de conclusión

Sin proponérselo, la ZEE de Cajamarca estimuló la construcción de un nivel de intersectorialidad importante que pudo perderse de vista si no se hacía un alto en el camino para corregir y superar las dificultades ocurridas al inicio del proceso. En efecto, una de las reflexiones tuvo que ver con la necesidad de construir un lenguaje y una visión común de ZEE que atravesara a todos los actores regionales. Este fue el factor clave que reorientó el proceso y permitió lograr progresivamente los resultados y avances ya conocidos, posicionándola como una experiencia regional importante de participación multisectorial para la elaboración de un instrumento de gestión sostenible del territorio, de más valor aún, si consideramos la ausencia de un marco normativo nacional de OT que la respalde. Otra de las reflexiones importantes tuvo que ver con la necesidad de generar sinergias entre los actores y sectores concernidos, permitiendo que pongan al servicio de la ZEE sus capacidades y experiencias institucionales.

La experiencia muestra también que a nivel regional es importante abrir ampliamente el proceso a la participación de los sectores. Lo contrario implica limitaciones mayúsculas que pondrían en juego todo el proceso en términos de legitimidad. Ahora bien, si se logra que un proceso macro se posicione en los actores, entonces los grupos de interés más fuertes en el territorio (empresas mineras), se sentirán impulsados a participar al ver afectados sus intereses, otorgándole un nivel de legitimidad mayor al proceso. Eso es lo que ocurrió en la experiencia regional observada.

En la misma lógica, el proceso de ZEE logró que todos los actores regionales se sienten en una misma mesa para concertar visiones sobre el territorio, aun cuando en un escenario de intereses diversos y complejos, la tendencia probable hubiese sido a la politización del proceso. Quizás el mayor aprendizaje ha sido la posibilidad de arribar a consensos, aunque con dificultades, en el proceso de elaboración concertada de un instrumento de gestión del territorio.

En ese marco de relacionamiento multisectorial se entendió la necesidad de definir claramente los roles y competencias de cada actor, lo que produjo que luego se elaborara el reglamento interno de la CTRZEE tratando de ir más allá de lo que la norma planteaba. Como señalan los actores consultados, la ausencia de esta herramienta, cuyo objetivo es poner orden interno, hubiese determinado probablemente la no consecución de los resultados logrados, el desencanto de la participación sectorial y el desperdicio de los limitados recursos.

Es cierto también que si no había voluntad política de la autoridad regional, el proceso hubiese sido un fracaso. En efecto, emprender un proceso de ZEE y OT implica un asunto decisión política firme y de voluntad técnica de funcionarios, para luego promover la voluntad social de las comunidades y actores regionales y lograr su participación. En el caso de Cajamarca, la voluntad política desplegada

por las tres autoridades regionales involucradas en tres periodos distintos permitió estimular las otras dos voluntades y dar paso a un proceso que fue más allá de lo técnico, fortaleciendo en la práctica la idea de que la ZEE es un proceso permanente de construcción política y social, que debe ser consultado amplia y permanentemente.

El proceso tomó mucho tiempo y las mayores demoras ocurrieron en los primeros años porque no se había precisado un lenguaje común que articule a los demás actores recogiendo sus percepciones y experiencias sobre el territorio. Por momentos primó la idea de que la ZEE te decía qué hacer y qué no en el territorio, pero luego se corrigió y se avanzó hacia un enfoque que asociaba la ZEE con el desarrollo productivo local y regional, lo cual fue positivo, permitiendo aclarar el panorama y estimular la participación descentralizada de las provincias.

Una debilidad enorme fue no haber contado con un plan de comunicaciones, lo que limitó en varios momentos la participación de los actores. Esta limitación fue más patente al inicio en donde la participación sectorial fue mínima poniéndose en riesgo el proceso. Haciendo un alto en el camino y en el marco de la suma de sinergias señaladas, las ONG, por su experiencia reconocida en estas estrategias, aportaron significativamente para lograr este plan que contribuyó a fortalecer la participación dentro de la Comisión Técnica pero también a posicionar el proceso públicamente.

Queda claro que la forma de posicionar el OT es enfatizando en aspectos de desarrollo territorial. Poner ejemplos específicos sobre mejora en la producción ayuda a que la población, comunidades y organizaciones sociales comprendan el sentido del proceso y acortar las distancias entre lo técnico y lo social en la ZEE. Eso tiene mayores posibilidades cuando la experiencia es a nivel micro. A nivel macro la estrategia debe incidir en lo mismo pero identificando bien a los actores a quienes se les transmitirá el mensaje. Ello implica tener un buen mapeo de actores, herramienta clave antes de iniciar el proceso de zonificación.

Ubicar y analizar el rol de los actores regionales y locales desde antes de ejecutar el proceso es clave para poder asegurar logros importantes en términos de inclusión, participación y consulta. En la experiencia regional observada no contar con este análisis fue una limitación significativa que dificultó avances al inicio llegando a retrasar el proceso, pues no hubo la participación necesaria para sacarlo adelante. Es importante contar con un mapa de actores detallado que identifique además tipos de intereses y niveles de poder en el territorio para diseñar estrategias de intervención e inclusión hacia un proceso que debe ser ampliamente participativo. Limitar la participación, queremos incidir nuevamente en eso, es un error que a la larga tiene costos en términos del proceso y de la utilidad de la ZEE como instrumento. Se trata en el fondo de construir un proceso concertado y no sólo un instrumento de gestión.

Según los actores consultados, al inicio el Grupo Norte no ponderó el proceso en su real dimensión. Más aún, en palabras de uno de los representantes de este grupo:⁴³ “la minería no estaba preparada para este proceso, menos el sector empresarial en general”. Al respecto, una autocrítica adicional ensayada es que se reconoce la necesidad de fortalecer, dentro del sector minero, equipos técnicos con: (i) capacidad de mirar el proceso de OT desde una perspectiva más propositiva, (ii) capacidad para comunicar mejor propuestas que contribuyan a mejorar a estos procesos.

Finalmente, cuando un proceso de ZEE logra ser ampliamente participativo, inclusivo y abierto, permite que actores que tradicionalmente son reacios y cerrados a procesos de participación, se involucren debido a que ven afectados sus intereses. Involucramiento que además puede estimular una reflexión adicional sobre la intervención de las empresas extractivas en el territorio. Como señala Gonzalo Valdera, representante del Grupo Norte:

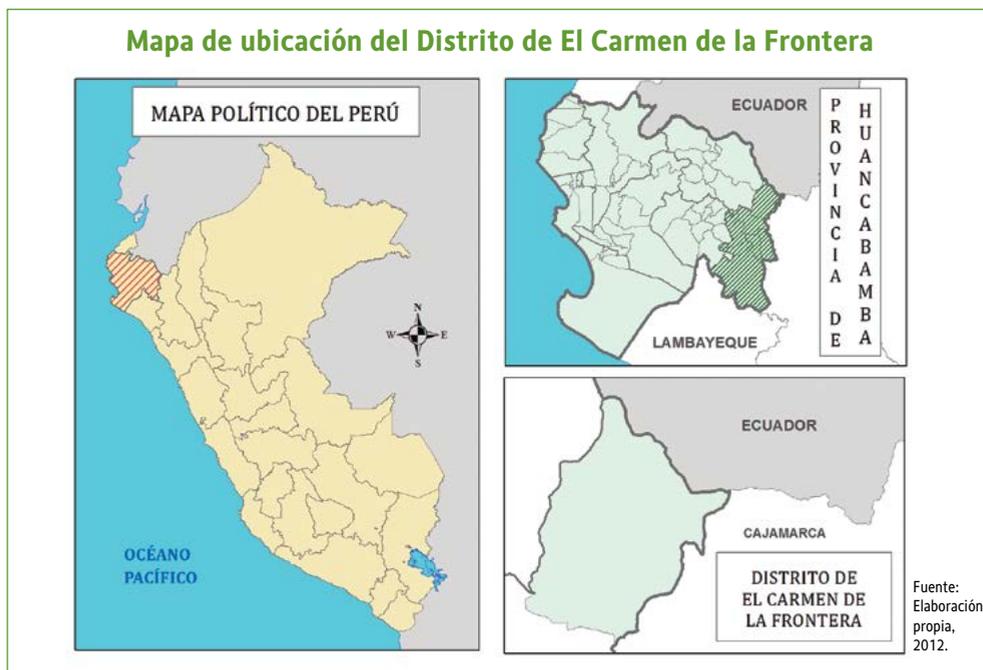
“Entonces con ZEE se podría pensar colectivamente, entre Estado, comunidad y empresa, cómo se puede gestionar los recursos naturales. Y esa es una oportunidad porque los recursos con los que llegan las mineras son suficientes para construir infraestructura que mejore su calidad de vida. Ahora no necesariamente el Grupo Norte comprendió esto último. En su momento hubo matices de participación de las empresas. Y eso es parte de los enfoques de las empresas. El conjunto de empresas no comparten esa visión del entorno, por eso que hay limitaciones desde las empresas para entrar en procesos de negociación; el desarrollo de capacidades podría resolver eso [...] en general debemos reconocer que falta humanizar más la actividad minera”. (Gonzalo Valdera, representante del Grupo Norte).

4.2 La experiencia de micro ZEE de El Carmen de la Frontera

Si bien, el proceso de ZEE inició formalmente en el 2008, la idea de elaborar este instrumento surge en el espacio del FDSFNP, que agrupa a municipios de las provincias de Jaén y San Ignacio en Cajamarca, Huancabamba y Ayabaca en Piura. Discusiones surgidas en este espacio consideran la necesidad de buscar apoyo técnico y económico para implementar estos instrumentos en algunas localidades que conforman en FDSFNP. CooperAcción, institución parte del equipo técnico del FDSFN, estableció alianzas con la cooperación internacional y a través de la Asociación Entrepueblos de España y el Gobierno Vasco obtuvo un pequeño

43 Gonzalo Valdera, representante del Grupo Norte.

financiamiento⁴⁴ para iniciar el proceso de ZEE en el distrito de El Carmen de la Frontera, a través de la ejecución del proyecto “Prevención y resolución de conflictos para la gobernabilidad democrática”.



4.2.1 Contexto local

El distrito de El Carmen de la Frontera se encuentra localizado en la zona Andina de la región Piura, en la provincia de Huancabamba. Limita por el norte con la República del Ecuador y por el este con la región de Cajamarca. Fue creado el 4 de diciembre de 1964, mediante la Ley N° 15248. De acuerdo a la información oficial, el distrito tiene aproximadamente 17 mil habitantes, que se dedica principalmente a la agricultura, la ganadería y el turismo. Existe sólo una comunidad campesina: Segunda y Cajas, ocupa más de 49 mil hectáreas dentro de los límites del distrito, que representan más del 50% del área total. Esta comunidad se encuentra inscrita en registros públicos y presenta en promedio unos 1500 miembros empadronados.

El Carmen de la Frontera se encuentra calificado como un distrito muy pobre, según el mapa de pobreza de FONCODES. Algunas cifras manejadas para el distrito demuestran una situación alarmante, donde el 80% de la población no cuenta

44 El Gobierno Vasco y la Diputación de Burgos financiaron gran parte del proceso, destinando el monto de \$21 856.18. Cabe señalar que CooperAcción brindó su capacidad instalada (profesional y logística) para el proceso de ZEE.

con agua; 65% no cuenta con desagües y el 82% de la población no tiene servicio de electricidad. Por otro lado, que el 29% de las mujeres son analfabetas y tasas alarmantes de desnutrición infantil, casi la mitad de los niños entre 6 a 9 años de edad sufren de desnutrición.

Cuadro 8. Indicadores de pobreza, El Carmen de la Frontera

Indicadores	El Carmen de la Frontera
Población 2007	12,681
% población sin agua	80%
% población sin desagüe/Letrina	65%
% población sin electricidad	82%
% mujeres analfabetas	29%
% niños 0-12 años	34%
Tasa desnutrición. Niños 6-9 años	49%
Quintil de pobreza	1
Categoría de pobreza según quintil	Muy pobre

Fuente: FONCODES, 2007.

El último informe sobre desarrollo humano del PNUD (2008), señala que el distrito de El Carmen de la Frontera presenta un IDH de 0.5171, muy por debajo del promedio nacional que es 0.6234 (PNUD, 2008). Con respecto a los datos de años anteriores (2005 y 2007), si bien se observan mejoras en el indicador, la comparación de su posición en el ranking nacional permite notar que en términos efectivos existe un retroceso en relación al promedio nacional. Este retroceso ha sido importante en los últimos años, pues de encontrarse en el puesto 1346 (2005) ha pasado al puesto 1691 (2008), entre los últimos a nivel nacional.

Cuadro 9. IDH en El Carmen de la Frontera

Informe de Desarrollo Humano	El Carmen de la Frontera	
	IDH	Ranking
2005	0,4738	1 346
2007	0,4932	1 608
2008	0,5171	1 691

Fuente: PNUD.

El distrito presenta características biofísicas muy especiales: al encontrarse en un espacio de transición entre los Andes centrales y los del norte, además de estar cerca del Ecuador. Esto ha permitido que se hayan generado condiciones particulares en la climatología, que a través de millones de años han determinado

44 El Gobierno Vasco y la Diputación de Burgos financiaron gran parte del proceso, destinando el monto de \$21 856.18. Cabe señalar que CooperAcción brindó su capacidad instalada (profesional y logística) para el proceso de ZEE.

un desarrollo único de la flora, incidiendo en la generación de ecosistemas con alto grado de endemismo y gran diversidad biológica, como son los páramos y bosques de neblina; que hasta hoy han sido muy poco estudiadas. En los últimos años en El Carmen de la Frontera se han expandido notablemente las concesiones mineras. A noviembre del 2011, 33,161.21 hectáreas, aproximadamente el 50.70% del distrito, se encontraban bajo concesión minera.

4.2.2 Antecedentes de la experiencia

El proceso de ZEE inició durante los primeros meses de 2008. En primer lugar se firmó un convenio marco de colaboración entre la Municipalidad Distrital de El Carmen de la Frontera y la ONG CooperAcción. Las primeras acciones desarrolladas fueron la capacitación a funcionarios municipales, líderes locales y población en general sobre el significado de la ZEE, el POT y la gestión del territorio. Es importante destacar la voluntad política mostrada desde un inicio por el gobierno local y el compromiso asumido con el proceso.

En el mes de mayo de 2008 la Municipalidad distrital emitió la Ordenanza Municipal 001-2008-MDCF-S/A,⁴⁵ declarando de prioridad la ZEE y la conformación de una Comisión Técnica, que estuvo presidida por el alcalde de El Carmen de la Frontera, Don Ismael Huayama Neyra y fue facilitado por CooperAcción.

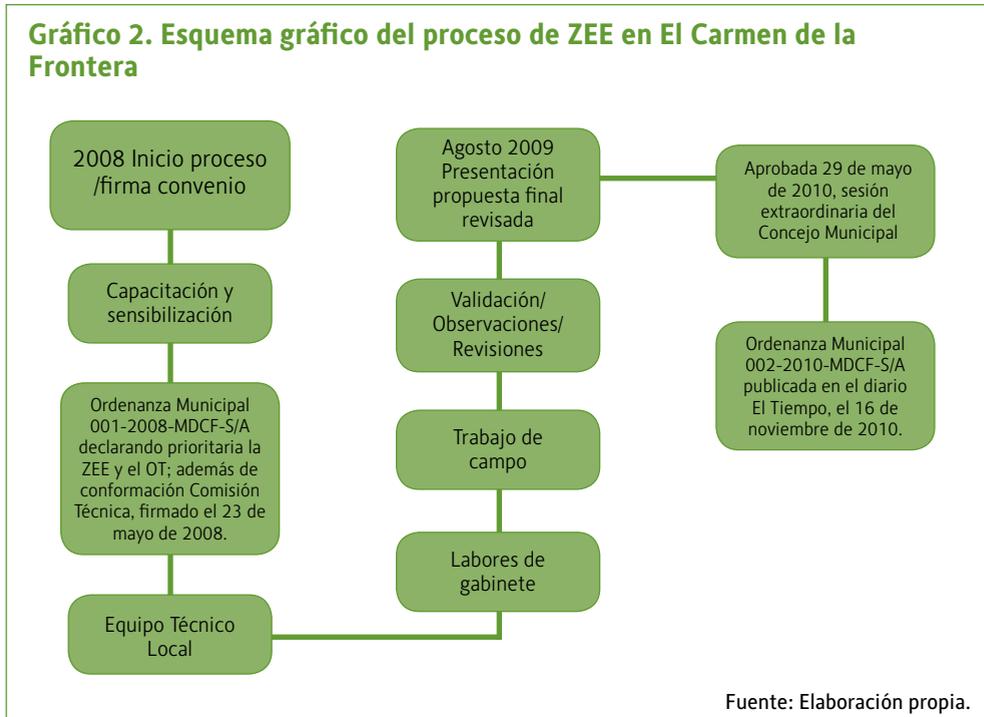
Es importante señalar que una vez avanzado el proceso de ZEE en el distrito, el gobierno regional comenzó a desarrollar una estrategia más intensa de trabajo para promover el desarrollo de procesos a nivel provincial, producto de ello es que comienza a firmar convenios de colaboración con las provincias de la región, entre ellas la provincia de Huancabamba.

“Primero comenzó El Carmen de la Frontera, Huancabamba, antes de la Región (Piura). Luego el Gobierno Regional armó convenios para que todas las provincias se ajusten al marco regional de la ZEE, para que recibieran la asistencia técnica e incluso apoyarlos en sus proyectos SNIP y entrega de equipos... Se firmó el de Morropón y se entregó los materiales. Hasta mediados del año pasado (2011) estaba elaborando su proyecto PIP (proyecto de inversión pública). Sechura también se firmó convenio y se entregó equipos. Huancabamba se incorporó a finales del año pasado (2011), se coordinó con el Frente (Frente del Medio Ambiente) y se firmó con el alcalde el convenio marco”. (Sociólogo Billy Pérez, ex integrante del equipo técnico de la ZEE del Gobierno Regional de Piura)

⁴⁵ Ordenanza que Declara de Prioridad Distrital la Zonificación Ecológica Económica y el Ordenamiento Territorial del Distrito ECF, fue firmada el 23 de Mayo del 2008.

El proceso de elaboración de la propuesta de ZEE tuvo una duración global aproximada de dos años, que inicia en mayo de 2008 y culmina formalmente en febrero de 2010. Durante este periodo el trabajo se realizó en varias etapas: una primera orientada a la sensibilización; luego se desarrolló el trabajo de gabinete, con el objetivo de ordenar la información existente; la recopilación de información en campo; el análisis; el modelamiento y finalmente la validación, aprobación y difusión de la propuesta de ZEE.

Gráfico 2. Esquema gráfico del proceso de ZEE en El Carmen de la Frontera



Durante la etapa de gabinete, algunas de las acciones relevantes fueron los trabajos de recopilación de información social, física y cartográfica. Esta información fue la base para la elaboración de mapas temáticos preliminares, que son esenciales para el trabajo de campo.

La propuesta final fue presentada a las autoridades locales, líderes, dirigentes y población en general en el mes de agosto de 2009. Posteriormente se decidió reforzar el proceso de transferencia a través de talleres de fortalecimiento de capacidades dirigidos a funcionarios y técnicos municipales. Durante este proceso, los funcionarios demostraron gran interés por la metodología de trabajo empleada, las técnicas de análisis y las herramientas utilizadas; esto en gran medida, debido a que son limitados los espacios de capacitación sobre el tema. Además ello, los funcionarios comprendían la importancia de dicho instrumentos para la gestión del territorio.

La propuesta de ZEE de El Carmen de la Frontera fue finalmente validada y aprobada el 29 de mayo de 2010, en sesión extraordinaria del Concejo Municipal del distrito. La ordenanza municipal N° 002-2010/MDCF/S, en la que se ordena la aprobación fue publicada el 26 de noviembre del 2010 en el diario regional El Tiempo (www.eltiempo.pe).

4.2.3 La Comisión Técnica

Al respecto de la comisión técnica, ésta fue integrada por representantes de las instituciones que trabajan en la zona, empresas privadas y sociedad civil. Si bien esta comisión no se organizó con un reglamento específico, tuvo una organización que se detalla a continuación:

Cuadro 10. Estructura de organización institucional de la CTZEE		
Instancias	Miembros	Roles
Asamblea General	<ul style="list-style-type: none"> - Municipalidad Distrital de El Carmen de la Frontera - Municipalidad Provincial de Huancabamba - Sector público (Salud, Educación y Agricultura) - Comunidad de Segunda y Cajas - Federación Distrital de Rondas campesinas - CooperAcción - Empresa privadas: Los Pinos y CEPICAFÉ 	Instancia de mayor nivel, que aprueba estrategias y planes de trabajo, además de evaluar los avances del proceso.
Comité Operativo	<ul style="list-style-type: none"> - Gerencia de la Municipalidad Distrital de El Carmen de la Frontera - CooperAcción 	Realizar las coordinaciones generales y el apoyo logístico para el desarrollo del proceso. Operativizar acuerdos de la Asamblea.
Equipo Técnico	<ul style="list-style-type: none"> - Especialistas locales - Técnicos de CooperAcción 	Procesamiento de información
Fuente: Elaboración propia.		

Esta comisión fue oficializada mediante Ordenanza Municipal N° 001-2008, la misma que, según los requisitos de ley, fue publicada y difundida a través de un medio escrito de circulación local, enviada a cada municipalidad delegada, expuesta en los murales del local de la Municipalidad Distrital de El Carmen de la Frontera y difundida por medios radiales locales. Cabe señalar que meses después a la conformación de la comisión técnica, la Empresa Minera Río Blanco solicita su incorporación. Esta solicitud fue expuesta ante la Comisión Técnica y en talleres del proceso; por unanimidad se acordó no acceder a la solicitud de la empresa, pero se aclaró que tenían la libertad de participar en los talleres y otras actividades convocadas durante el proceso. Estos fueron los argumentos que se presentaron:

- a. La empresa minera no desarrolla actividad económica alguna en la zona, salvo actividades de exploración que ya habían concluido.
- b. Existen cuestionamientos serios sobre la legalidad que la propia empresa aún no ha podido aclarar, y que la Defensoría del Pueblo ha planteado.⁴⁶
- c. Durante los últimos años se han producido constantes episodios de violencia contra pobladores del distrito y la empresa ha sido responsabilizada por estos hechos. Incluso Monterrico Metal aceptó indemnizar a 33 campesinos, pues ellos tenían una demanda sólida en su contra por las acciones de tortura y represión.
- d. *“La empresa minera es ilegal, sabe y es consciente que no tiene ningún documento que la avale que deba estar dentro de la comunidad. Al inicio tuvo un documento para que haga prospección sísmica, ofrecieron una serie de cosas, engañaron a los dirigentes y es ahí donde se levanta el pueblo. Luego ellos comenten el error de enjuiciar a dirigentes, a matar en las marchas que se hizo, a perseguir. Si conversas con algunos dirigentes son 4 ó 5 juicios que han tenido, incluido el alcalde (Actual alcalde, Ramiro Ibáñez), que fue acusado por terrorismo. Ellos pensaron que con el poder económico que tenían van a querer comprar, regalaban chimpunes, camisotes, regalaban vacas y en un primer momento la gente comenzaba a adherirla, prestaban servicio para ellos, arreglaban caminitos, una carretera, a comprar conciencias”. (Audilio García, miembro del equipo técnico)*

Ante esto, la empresa minera decide usar una estrategia de mayor confrontación, solicitando su incorporación a través de cartas notariales con el siguiente argumento:

Por otro lado, nuevamente rechazamos el argumento señalado por vuestro Despacho, al indicar que la presencia de nuestra empresa es ilegal. Esa temeraria e infundada afirmación solo evidencia la subjetividad con la que viene desarrollándose la presente ZEE y OT, así como el manejo de la Comisión.⁴⁷

46 Informe de la Defensoría del Pueblo, N° 001-2006/ASPMA-MA: “(...) que el MINEM no cumplió con exigir a la empresa acreditar la existencia de una autorización de los propietarios del terreno superficial, ni verificó las formalidades legales que deben cumplir las autorizaciones”. En ese sentido, añadió, “(...) queda claro que era obligación del Ministerio verificar el cumplimiento de este requisito legal para garantizar el derecho de propiedad de las comunidades campesinas propietarias de los terrenos superficiales donde se realizarían las actividades de exploración minera”.

47 Carta Notarial enviada por la empresa Río Blanco Copper S.A. a la Municipalidad Distrital de El Carmen de la Frontera. Registro: 075-2008. 18 de diciembre 2008.

*[...] seguir argumentando una ilegalidad que no tiene respaldo jurídico y que no ha sido pronunciada por ninguna autoridad judicial, como sustento válido al abusivo impedimento de nuestra incorporación a una Comisión en la cual la participación de la empresa queda validada por la magnitud de su interés y presencia en la zona, además de por su aporte a la adecuada evaluación de los aspectos técnicos del proceso de microzonificación en beneficio de la población del distrito de El Carmen.*⁴⁸

Aún a pesar de esta insistencia, la Comisión no accedió el pedido de incorporación de la empresa y continuó su trabajo con normalidad.

Proceso de elección del equipo técnico

La elección del equipo técnico se desarrolló al interior de Comité Técnico de la ZEE. Para ello se definieron los términos de referencia que servirían para contratar al equipo técnico, cuya principal responsabilidad fue el desarrollo de la fase de campo. Siguiendo estas pautas es la Municipalidad distrital de El Carmen de la Frontera quien emite la convocatoria para dichos profesionales y como resultado del proceso se eligen a cuatro profesionales y técnicos de la zona, con experiencia en campo. Este equipo fue contratado bajo la modalidad de consultoría y fueron monitoreados por profesionales de la ONG CooperAcción, además de contar con la supervisión de la Municipalidad Distrital de El Carmen de la Frontera.

Además de los profesionales de campo, el equipo técnico estuvo formado por otros profesionales que integraban el equipo de CooperAcción. Este equipo desarrollaba principalmente labor de gabinete y con visitas frecuentes a campo; su trabajo estuvo desarrollado en coordinación estrecha con el equipo de campo.

Estrategia comunicacional

Al interior de la Comisión Técnica se diseñó conceptualmente y se validó el desarrollo de material de difusión y sensibilización. La estrategia desarrollada fue sencilla, y se apoyó en material impreso como folletos y afiches, de manera adicional se utilizó la radio,⁴⁹ como uno de los principales medios de difusión de información. Se desarrollaron spots radiales, con el objetivo de enfatizar la importancia de la realización de la ZEE como instrumento que ayuda a conocer las potencialidades de desarrollo en El Carmen de la Frontera. Los materiales impresos fueron posteriormente distribuidos a cada uno de los centros poblados del distrito por los profesionales que realizaron el levantamiento de información de campo. Además, cabe señalar el rol de los funcionarios municipales como

48 IDEM 39

49 La Voz del Rondero y la Voz de las Huaringas.

voceros del proceso. Durante esta primera etapa se coordinó de manera inicial con la Dirección General de OT del recientemente creado MINAM.

4.2.4 Proceso metodológico

El desarrollo del proceso tuvo como orientación metodológica los avances normativos (DS 087-2004-PCM y Directiva 010-2006-PCM) desarrollados hasta la fecha de inicio del proceso, algunas experiencias relevantes desarrolladas en otras regiones (Tocache, Madre de Dios, otros); así como guías desarrolladas por el IIAP y la GIZ. Cabe señalar que durante ese periodo, el MINAM se encontraba en fase de elaboración de sus guías metodológicas para el proceso de ZEE. Analizado el proceso de ZEE desde el aspecto metodológico, una ZEE a escala micro plantea una serie de exigencias que sobrepasan la capacidad de las municipalidades rurales de escasos recursos.

Si bien el nivel de detalle exigido es necesario para el diagnóstico, el Estado no colabora en proporcionar ningún tipo de información útil para el desarrollo del proceso a esta escala, esto se debe a la ausencia de información y estudios específicos; tampoco existe una densidad de redes de información suficiente para alimentar estos procesos. Además, la realidad geográfica del distrito es compleja, los problemas de accesibilidad son serios, por lo que el trabajo de campo fue limitado en sectores como zonas de bosques primarios, cabeceras de cuencas y zona de lagunas altoandinas. Cada realidad local plantea retos diferenciados en cuanto al proceso metodológico, pero el marco metodológico vigente no es flexible ante estas consideraciones.

Además del trabajo de campo y del procesamiento de información se definieron también etapas de trabajo con la población, donde los pobladores tuvieron distintos roles, según su función en el territorio y sus conocimientos o capacidades. Por ejemplo:

- **Líderes y autoridades locales:** con ellos se tenía un primer acercamiento para explicar a la población local. Este consistía en brindar información sobre el desarrollo del proceso, tipo de trabajo y objetivos a nivel local; se validaban los permisos firmados por las autoridades. Su aporte concreto era convocar a la población local, respaldar al equipo de campo, brindar información específica sobre la localidad, además de apoyar con la identificación de informantes claves.
- **Informantes calificados:** eran personas locales que conocían muy bien el territorio en aspectos físicos y culturales. Colaboraban con el equipo técnico guiándolos por las zonas de mayor interés para la comunidad, garantizando que se incorporen los espacios que los pobladores locales consideraban valiosos o relevantes.

- **Curiosos:** a nivel local se conoce como curiosos a las personas que tienen un conocimiento más profundo sobre las bondades de las plantas y las características de los animales de la zona. Esto puede ser por tradición oral, o debido a cultivar el hábito de la observación del entorno. Estas personas aportaron información valiosa a la ZEE, en un proceso de diálogo de saberes donde técnicos y pobladores recibían y brindaban información en un aprendizaje mutuo.

“Se llegaba con documentos, con oficios, se les decía tal día va a estar el equipo de la ZEE y ellos mismos ayudaban, unos se quedaban haciendo la reunión, otros apoyaban con el guiado de los técnicos para ir a georeferenciar los lugares que ellos creían que era un atractivo turístico... La gente en el campo tenía clara la visión en el tema medio ambiental, eso se entregaba y validaban. Luego regresábamos con la información hacia las comunidades, ya no caserío por caserío, hacíamos por zonas. En cinco o seis zonas se dividió el distrito y se presentaba, están de acuerdo o están en desacuerdo (con lo avanzado), que le pueden agregar o que le pueden quitar. Ellos indicaban si falta esto, acá no llegaron; entonces íbamos nuevamente. Hicimos que este instrumento lo hagan suyo. Demoró aproximadamente un año el proceso de trabajo de campo. No era cosa fácil el ir, se tenía que coordinar con las autoridades y a la población en general”. (Entrevista a Audilio García, miembro del equipo técnico)

“Yo he estado como parte del equipo de trabajo, pero en el marco de un proyecto de fortalecimiento de capacidades; he participado activamente en talleres de capacitación y sensibilización. La gente nos ha dado información sobre conocimientos ancestrales, nosotros les hemos hecho participar e identificar la fauna y flora porque son personas que conocen su zona... Si bien tiene un componente técnico... también hay un componente social donde la población que nos ha ayudado a construir unos mapas de valoración natural de la zona. Nosotros hemos podido aprovechar para incentivar a la población y contribuir a que no se deterioren los bosques, que es lo que últimamente se hacía y a racionalizar la expansión agrícola a zonas donde perjudica los bosques y páramos. Ahora se está logrando que la gente ya no queme mucho el bosque y no haga agricultura en páramos”. (Entrevista a Ramiro Ibáñez, actual Alcalde de la provincia de Huancabamba).

Espacios de participación grupal

Durante el proceso los espacios de participación grupal fueron constantes, destacándose cuatro tipos de espacios, que se señalan a continuación:

- a) **Talleres de capacitación:** este fue propiamente un espacio de capacitación participativa con la población, para que su participación en el proceso pudiera ser más efectiva. Esta capacitación se desarrolló principalmente en dos

aspectos: i) sobre el proceso metodológico de la ZEE; ii) sobre conocimiento cartográfico básico.

- b) Visitas por centro poblado:** el equipo técnico de campo tuvo la responsabilidad de visitar todos los centros poblados del distrito (sin incluir anexos). Esta visita tenía tres objetivos: i) difundir el proceso, implicancias, significado, plan de trabajo y avances; ii) recoger información socioeconómica de la población; y iii) tomar muestras y recoger información física de campo. En el caso de los centros poblados más distantes a Sapalache, capital de distrito, estas visitas debería desarrollarse durante dos o tres días; hecho que favorecía el contacto con los pobladores locales. Las visitas eran coordinadas de manera previa por la Municipalidad distrital, para lo que se entregaban oficios a las autoridades del centro poblado y dirigentes, con el fin de que el equipo pueda recibir todas las facilidades. Para ello, el equipo técnico se encontraba debidamente acreditado por el Alcalde del distrito. Las reuniones a nivel local fueron abiertas, es decir la convocatoria fue libre para que todos los pobladores puedan asistir; cabe señalar que el recojo de información socioeconómica fue trabajado principalmente con autoridades locales, pues son ellos quienes manejan datos del total del grupo.
- c) Talleres de validación y recojo de información:** al interior del proceso de la ZEE el desarrollo de los talleres de validación y recojo de información fueron momentos cruciales para su desarrollo. Estos talleres tenían como objetivo principal presentar los avances en el trabajo de campo, completar los vacíos de información que no podría ser identificada en campo. Este trabajo fue desarrollado por microcuencas, donde se convocaba de manera abierta a la población local. Previo al desarrollo del taller se elaboró una estructura metodológica, como guía del proceso (ver matriz en anexos), orientada a dirigir los trabajos grupales, principal aspecto de la actividad.
- d) Taller de Reconocimiento de Unidades Ecológicas económicas:** en otra etapa del trabajo, una vez que la información temática fue recogida y sistematizada, se presenta la propuesta de Unidades Ecológicas y Económicas, buscando realizar la valoración de cada unidad. Al no poder trabajar con equipos multimedia (por las limitaciones de acceso a fluido eléctrico y equipos) se utilizaron técnicas simples de superposición de mapas, mediante el uso de mapas temáticos impresos en papel bond, y mapas base impresos en papel traslúcido de tal forma que permitiera la superposición de información necesaria, lo que en la práctica constituye un SIG artesanal. Previo a los talleres se desarrolló una escala de valoración, para cada uno de los aspectos a analizar. Esta escala de valoración fue trabajada para ser de fácil comprensión y de sencilla aplicación, para ello fue explicada previo al inicio del taller. Durante el proceso de identificación de UEE se obtuvieron 281 unidades; cada una de ellas fue analizada y valorada en los siguientes aspectos:

- Valor histórico cultural
- Valor bioecológico
- Potencial productivo
- Riesgo potencial
- Potencial acuícola



Foto 6. Grupo de pobladores de la Microcuenca de Huancabamba completando información sobre riesgos de desastre

Fuente: Archivo fotográfico de CooperAcción

Sobre el desarrollo de las etapas del proceso

En concordancia con la estructura metodológica vigente, podemos considerar cuatro etapas:

- **Etapla inicial:**

Si bien el interés de desarrollar el proceso surgió en un espacio común, la FDSFNP, la formulación del proyecto en sí mismo no estuvo a cargo de los líderes políticos del distrito. Es así que surge la necesidad de presentar el proyecto y la propuesta económica, así como efectuar la firma de un convenio marco de colaboración interinstitucional.

Durante los primeros meses se desarrollaron reuniones con la Comisión Técnica del proceso, conformada inicialmente por diez instituciones, número que se mantuvo hasta el final, pero cuyo régimen de asistencia fue irregular. En este espacio no sólo se socializó las etapas metodológicas del proceso de ZEE, también se definieron los objetivos específicos de la ZEE del distrito; asimismo se brindó capacitación sobre “Introducción a la cartografía y SIG”.

- **Etapa de modelamiento, formulación y evaluación:**

La etapa de formulación fue sin duda la parte más compleja del proceso y estuvo marcada por dos grandes tareas: levantamiento y generación de información; modelamiento y formulación. Las tareas de levantamiento y generación de información tomaron más tiempo de lo previsto, debido a serios problemas de calidad de la información topográfica e hidrográfica oficial existente. Debido a las limitaciones en la información física adecuada se decidió adquirir dos imágenes satélite, del sensor Aster; con ello se elaboró un modelo de elevación digital, obteniendo información topográfica de mayor precisión.

También se elaboró el plan de recojo de información de campo y para ello se conformó un equipo integrado por profesionales y técnicos de la zona, con amplio conocimiento de las características geográficas del ámbito de estudio. Durante el trabajo en campo se levantó información socioeconómica con fichas de encuesta a nivel de caserío. El equipo técnico visitó cada caserío del distrito y mantuvo reuniones con las autoridades locales. Con el apoyo de ellos se logró cubrir la información social y económica necesaria para el análisis.

Durante el trabajo de campo, se tomaron muestras de suelo y se realizaron calicatas. La información resultante fue revisada y reclasificada incorporando aspectos relacionadas a la riqueza de biodiversidad, sobre todo la referida a la presencia de bosques primarios, aspecto que considera el reglamento de tierras para la clasificación de zonas de protección.

A través de talleres con la población y del trabajo combinado con las imágenes satélites se definieron los lugares de incidencia de deslizamientos e inundaciones y los sitios con mayor avistamiento de fauna (osos, pava, gallito de las rocas, majaz y otras especies). Se identificaron también las zonas con bosques primarios no intervenidos y los usos de las plantas de la zona.

Esta etapa de trabajo de campo tuvo una duración aproximada de siete meses, extendiéndose más de lo previsto debido a las lluvias, pues limitó el acceso a algunos sectores y generó dificultades respecto a la toma de muestras. La información recogida fue sistematizada, analizada y reflejada en los productos cartográficos elaborados y utilizada como insumo para el modelamiento de las UEE, base para la zonificación. Producto de ello se desarrollaron cinco sub modelos, tal como se señala a continuación:

- Sub modelo de actitud productiva
- Sub modelo de riesgos
- Sub modelo de valoración bioecológica
- Sub modelo histórico cultural
- Sub modelo de conflictos de uso

La fase de modelamiento representó un enorme esfuerzo para el equipo, pues no se tenía acceso a manuales detallados de labor para esta fase del proceso. Esto fue evidente al realizar el cruce de información de las diferentes capas temáticas desarrolladas, producto de este proceso se identificaron áreas muy reducidas en tamaño. Es así que se optó por trabajar con unidades iguales o mayores a 2 hectáreas. Como resultado se obtuvieron 281 UEE que requerían pasar por un proceso de validación y valoración, siguiendo los lineamientos metodológicos propuestos por el MINAM.

- **Etapa de aprobación:**

Luego, se realizaron talleres descentralizados de “Validación del Levantamiento de Información de Campo y Subsanación de Información” y talleres de “Validación y Valoración de las UEE Identificadas”. Estos talleres tenían por objetivo presentar los avances del trabajo de campo y recoger la opinión crítica de la población. Estos talleres se realizaron en los centros poblados de Sapalache, El Carmen y Talaneo, y contaron con la participación de líderes locales, autoridades y pobladores. Los resultados fueron sistematizados en gabinete y contrastados con los análisis técnicos. El resultado arrojó una relación de posibles usos y recomendaciones de intervención, según las potencialidades de cada UEE.

Estas potencialidades fueron modeladas en un mapa de síntesis con la propuesta de ZEE. La propuesta de ZEE fue puesta en consulta a las autoridades locales y a la población en general. Finalmente, la propuesta fue aprobada en un taller el 18 de agosto de 2009. Este evento fue masivo y contó con la participación de hombres y mujeres del distrito, además de los funcionarios

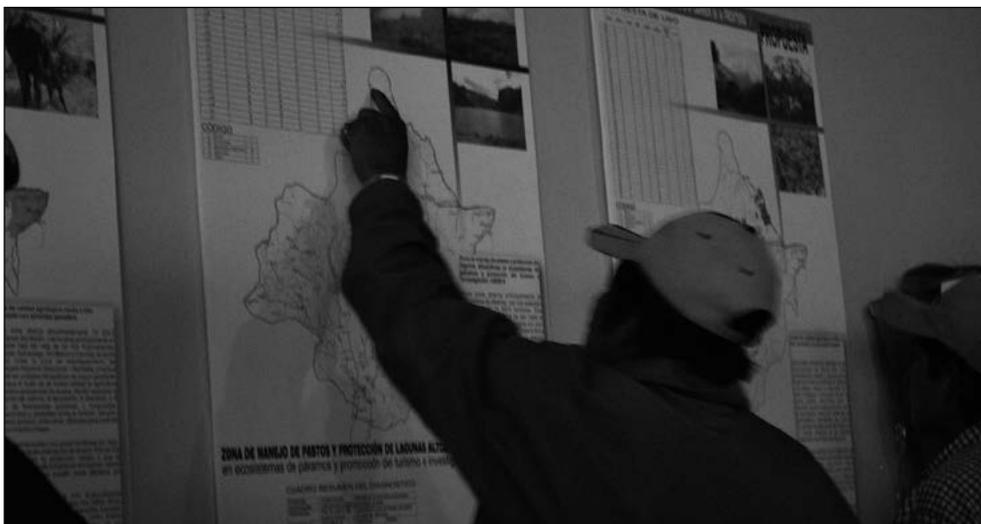
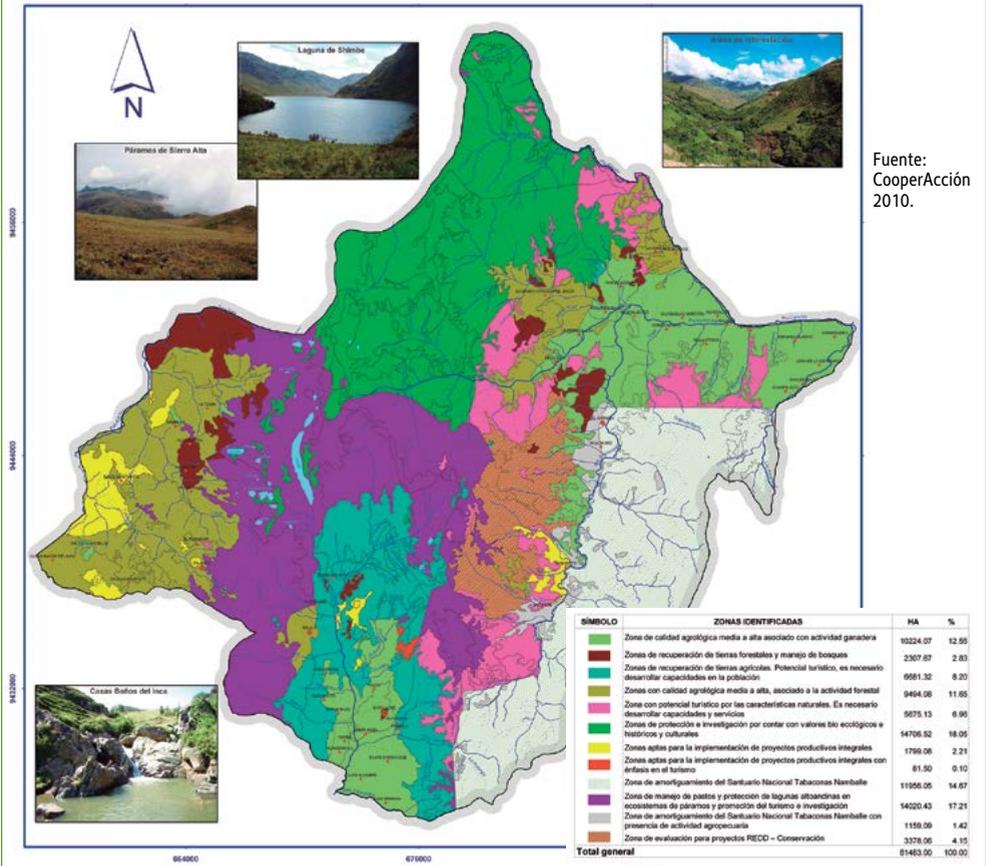


Foto 7a. Taller de presentación final
Poblador identificando la propuesta de zonificación de su territorio
Fuente: Archivo fotográfico de CooperAcción



Foto 7b. Taller de presentación final
Señoras leyendo el documento resumen del proceso
Fuente: Archivo fotográfico de CooperAcción

Mapa síntesis de la propuesta ZEE para El Carmen de la Frontera



Fuente:
CooperAcción
2010.

municipales y las autoridades locales. Cabe señalar que en esta actividad también estuvo presente el equipo de Entre Pueblos, organización que respaldó el proceso. Durante el proceso de transferencia también se capacitó a los funcionarios municipales en el uso de herramientas de análisis cartográfico, con la finalidad que en el distrito se pueda actualizar regularmente la información espacial sin necesidad de acudir a personal externo.

En agosto de 2009, la propuesta final fue presentada a las autoridades locales, líderes, dirigentes y población. Posteriormente se desarrollaron algunos talleres de fortalecimiento de capacidades dirigidos a funcionarios y técnicos municipales. Hubo un gran interés por la metodología de trabajo empleada, las técnicas de análisis y las herramientas utilizadas durante el proceso.

La propuesta de ZEE fue finalmente validada y aprobada el 29 de mayo de 2010, mediante sesión extraordinaria del Consejo Municipal del distrito. La ordenanza municipal de aprobación N° 002-2010/MDCF/S, fue publicada el 26 de noviembre de 2010 en el diario regional El Tiempo. De acuerdo a Ley, la Municipalidad Provincial de Huancabamba es la responsable de aprobar el proceso, pero requiere de la opinión favorable del Gobierno regional y del MINAM. En este punto, no se continuó con el proceso de aprobación por estas instancias.

- **Etapa de aplicación:**

Lamentablemente el proceso no desarrolló mecanismos de aplicación que establecieran relaciones entre otros instrumentos de gestión territorial, en ese sentido la aplicación de la ZEE se constituyó en una tarea extra, especializada e incluso excesiva para las capacidades económicas, logísticas y técnicas de la Municipalidad distrital; por lo que no pudo implementarse de manera directa. Luego de casi dos años de aprobación formal (en sesión de consejo) no se han concordado con los planes de gestión local, aunque existe conciencia de la necesidad e importancia, lo concreto es que no se sabe cómo avanzar. El gobierno local debe desarrollar un perfil de inversión pública para continuar con las siguientes etapas. En ese sentido se espera de ayuda externa (ONG), que contribuyan con recursos técnicos y económicos.

- **Etapa de monitoreo, evaluación y actualización:**

No se ha creado al interior de la municipalidad un área o persona responsable de actualizar y evaluar el proceso, por lo tanto no se han aplicado formalmente los resultados, estos tampoco se han monitoreado. Siendo conscientes que no existe proyecto alguno que plantee el desarrollo de un POT, es necesario evaluar a futuro la posibilidad de revisar y actualizar algunos aspectos del proceso, como los aspectos socioeconómicos y ambientales, que son los que presentan mayores cambios en el tiempo. Esto implicaría la revisión de algunos modelos generados.

4.2.5 Los actores involucrados

Durante el desarrollo de la experiencia de ZEE en El Carmen de la Frontera, la participación de la población y organizaciones ha sido fundamental. Para garantizar una mayor participación, se optó por desarrollar una estrategia de trabajo descentralizada, buscando además que la participación sea oportuna e informada.

Se desarrollaron eventos masivos donde se trabajó la visión, las estrategias, el enfoque y el propio plan de trabajo. Además, se realizó una estrategia intensiva de recojo de información y difusión a nivel de centros poblados: el equipo técnico recorrió cada uno de los más de cuarenta centros poblados del distrito, recogiendo datos sociales y económicos de la población, y datos físicos del entorno. Se desarrollaron eventos locales descentralizados para recoger observaciones, aportes y validar el trabajo. Estos eventos se realizaron en tres zonas: Sapolache, El Carmen y Talaneo.

Uno de los aspectos a destacar es el importante nivel de participación y compromiso mostrado por la población y sus autoridades. La participación trascendió más allá del mero proceso de acceder y proveer información a los responsables de la ZEE, considerándose vital para lograr una verdadera apropiación del proceso y sentar las bases para construir una visión de desarrollo territorial del distrito.

La asistencia a los diversos momentos de convocatoria no solo fue masiva, sino también activa, y mostró el compromiso. Esto se logró gracias a un buen trabajo de convocación, apoyado de una estrategia de comunicación constante con dirigentes locales, la distribución de material impreso (afiches informativos, folletos, mapas) y la difusión de spots, entrevistas por los programas de radio de alcance local. Aunque esta estrategia de comunicación no estuvo escrita en un plan de comunicación, fue pensada al interior de la comisión técnica siendo un producto de su trabajo.

Las organizaciones que mostraron mayor nivel de participación e involucramiento fueron la Comunidad Campesina de Segunda y Cajas y la Central Única de Rondas, instituciones de la sociedad civil pues fue visible la ausencia de otros sectores. Ambas realizaron importantes aportes, no solo en la etapa de construcción de propuestas, sino también en el momento del levantamiento de información.

Aunque existen pocas empresas privadas con presencia legal en la zona, fueron convocadas y participaron como parte del comité técnico. Río Blanco no formó parte de la Comisión, por las razones expuestas inicialmente.

Por otro lado, si bien la participación de las instituciones del Estado presentó algunas dificultades, la colaboración de algunos representantes locales de las

entidades públicas fue importante por contribuir a generar un ambiente de mayor confianza, además de facilitar acceso a información pertinente para el análisis.

La participación de organizaciones del Estado a nivel local, sobre todo en zonas rurales alejadas, es bastante limitada. Prácticamente no hay presencia y relación entre las dependencias centrales del Estado peruano y las localidades. La representación de los diferentes sectores, como el de Educación, Salud, Agricultura, fue ejercida durante el proceso por los mismos pobladores, sin mayores recursos ni herramientas para apoyar en la generación de información y/o en las fases de modelamiento.

Debido a esto, la participación de las distintas dependencias públicas en distrito de El Carmen de la Frontera no fuera tan visible en el proceso de ZEE; siendo más evidente la participación de la sociedad civil.

¿Cómo se dio la participación de las comunidades?

A diferencia de otras zonas de estudio, en el distrito de El Carmen de la Frontera existe sólo una comunidad campesina. La comunidad de Segunda y Cajas, que ocupa más del 50% del territorio distrital y en ella se encuentran registrados más de 1700 comuneros calificados. En el periodo en que se desarrolló el proceso se encontraba como presidente de la comunidad el Sr. Servando Aponte, quien fue clave durante el desarrollo del proceso. Los pobladores que no pertenecen a la comunidad, pertenecen a las rondas campesinas y se encuentran fuertemente organizadas y desarrollan sus actividades en estrecha relación con la comunidad. La participación de la comunidad y de las rondas fue siempre muy importante, en todas las actividades convocadas los niveles de asistencia y participación fueron siempre altos, es decir cada etapa del proceso contó con un importante respaldo de la sociedad civil. Si bien en un primer momento la población mostró cierta resistencia ante el equipo técnico externo, esta resistencia fue producto de la desconfianza en torno a los conflictos con la empresa minera Río Blanco (ex Minera Majaz) y fue superada en la primera etapa de trabajo.

¿Cómo se desarrolló la participación de las mujeres?

En el Carmen de la Frontera, si bien hubo una importante participación de las mujeres en las distintas etapas del proceso, no se desarrollaron metodologías ni talleres específicos para incorporar su percepción del proceso. Esto en la práctica genera un nivel de invisibilización de las percepciones y visiones de las mujeres, pues es cierto que en los espacios de participación mixta, las desigualdades existentes generan reducción en sus aportes.

Sin embargo, la participación femenina fue activa en las discusiones y propuestas, destacando la contribución de las mujeres líderes en espacios como las rondas

femeninas, vaso de leche, club de madres, etc. Es importante señalar que no se desarrollaron estrategias específicas para recoger sus percepciones y aportes; estos forman parte de los aportes en general de la sociedad civil.

“Un 70% de las mujeres de las organizaciones de mujeres participaban. En los talleres dentro del grupo era casi igual. Hombres y mujeres iguales aportaban (propuestas)”. (Servando Aponte, Ex Pdte. Comunidad de Segunda y Cajas)

“[...] también había participación de las mujeres. Asistían, la gente a veces se abstiene a decir. Si ha habido participación, se ha dicho la verdad. Que necesitamos, de los estudios de la zona, de la comunidad...” (Sra. Josefina Aponte, ex Presidente de las Rondas Femeninas)

Sabiendo que es importante incorporar el enfoque de género en procesos de ordenamiento territorial, es probable que ni la población, ni las propias mujeres, perciban la necesidad de desarrollar talleres específicos con ellas; transversalizar el enfoque de género en procesos de OT implica una preparación previa de contexto.

4.2.6 La articulación con los otros instrumentos de gestión

Previo al proceso de ZEE, se había desarrollado el PDC del distrito, este plan tenía como principal carencia la ausencia de base territorial y ambiental. El proceso de ZEE utilizó los avances del PDC, incorporándolos en el proceso. A la fecha, la municipalidad de encuentra iniciando el proceso de actualización del PDC, para lo que usará los resultados de la ZEE, buscando retroalimentar el proceso.

Adicionalmente en el año 2011, se estuvieron evaluando mecanismos de compatibilización, buscando armonizar el proceso de ZEE con las necesidades del presupuesto Participativo en su etapa de valoración; si bien no se llegó a culminar esta etapa, existen iniciativas que son bien vistas por los gobiernos locales, lo que facilitaría su implementación final.

4.2.7 Factores favorables al desarrollo del proceso

Los factores favorables tuvieron que ver principalmente con el compromiso de las partes involucradas. Una vez que la población local comprendió la importancia de la ZEE y el beneficio que traería su desarrollo, se involucró muy activamente; esto fue clave para alcanzar los objetivos planteados. También fue clave el compromiso de la autoridad local: aunque la municipalidad distrital tenía muchas limitaciones, el compromiso de sus funcionarios; en especial del gerente municipal, logró que el proceso salga adelante.

Otro factor clave tuvo que ver con la composición del equipo técnico local, el que estuvo conformado principalmente por profesionales y técnicos de la zona,

quienes tenían un fuerte compromiso con la gente y asumieron el trabajo con responsabilidad, lo que permitió culminar con los productos previstos.

Un factor no menos importante tiene que ver con el apoyo de la cooperación española. Es importante señalar, que este proceso fue financiado exclusivamente por el Gobierno Vasco y la ONG Entre Pueblos de España. Instituciones con fuerte interés por el desarrollo, a nivel local, de procesos de planificación que puedan contribuir al desarrollo sostenible de los pueblos.

4.2.8 Principales dificultades

- **Políticas.** Una de las principales dificultades surgidas fue la politización del proceso en varios niveles. Las autoridades del gobierno local y regional pertenecían a líneas políticas distintas, con visiones de desarrollo diferentes para la zona. Esto generó un ambiente de desconfianza hacia los funcionarios regionales y del MINAM que afectaron los canales de comunicación. Producto de esta desconfianza no se discutían los avances y resultados. Además, el interés de la empresa Minera Río Blanco de formar parte de la comisión técnica, tuvo un efecto negativo a nivel político. Esta solicitud fue expuesta ante el comité técnico y a la sociedad civil, siendo rechazada (razones expuestas previamente). Después de este rechazo el MINAM manifestó su desacuerdo con la no incorporación de dicha empresa.⁵⁰
- **Normativas.** La ausencia de una ley de OT generaba un escenario de inseguridad hacia futuro, pues al no ser vinculante la ZEE era necesario culminar en el Plan de OT. En este sentido las autoridades locales cuestionaban el invertir en un proceso que no tenía aún estabilidad jurídica y que además su aprobación dependía de otros niveles de gobierno (provincial, regional y central). Además de ello, a junio de 2010, las concesiones mineras abarcaban el 52.67% del distrito, hecho que en la práctica afecta las disposiciones sobre el uso del suelo. A la fecha estos temas aún no están resueltos, pero se espera que la Ley de OT otorgue la estabilidad jurídica y organice los procesos de planificación territorial, otorgando la seguridad necesaria para que los procesos locales sigan avanzando.
- **Técnicas.** Para el caso de El Carmen de la Frontera, el nivel de detalle requerido para el estudio (microzonificación) representó un reto, presentando problemas de acceso a la información en casi todas las variables de análisis. Aspectos fundamentales como la topografía y la red hidrográfica presentaban serias inexactitudes, lo que obligó a replantear la estrategia de recojo de información y produjo retrasos, ya que se tuvo que generar una nueva

50 Opiniones vertidas en reunión entre el equipo técnico del proceso y los técnicos del MINAM.

cobertura cartográfica de base. La información oficial sobre la red hídrica presentaba errores visibles en sectores cercanos a la frontera y dentro del área de amortiguamiento del Santuario Nacional Tabaconas - Namballe. Esto generó un retraso, y obligó a adquirir imágenes de satélite (del sensor Aster).

“El fuerte trabajo de campo realizado, que debido a la compleja topografía del terreno hizo difícil el acceso, además de las grandes distancias y limitado acceso. Desde el punto de vista cartográfico podemos mencionar la ausencia de información a este nivel, información topográfica como curvas de nivel y red hídrica ríos no se encontraba actualizada e inclusive en algunas zonas no correspondía a la realidad. La información sobre centros poblados su localización y otros datos no se encontraban actualizados. Se ha tenido que comenzar de cero en el trabajo, es decir construir la información que debió ser base para recién poder iniciar el trabajo en la zona, esto requirió más tiempo del planificado pero ahora se puede entregar información de calidad y utilidad para el municipio y para la población. Además también es importante señalar el tema de la demarcación política, actualmente los límites entre Pacaipampa y El Carmen de la Frontera no son claros. Hay un sector conocido como “Sierra Alta”, que según la información cartográfica oficial corresponde al distrito de Pacaipampa, pero en la práctica forma parte de El Carmen de la Frontera. Esta confusión reside en la misma ley de creación del distrito”. (Entrevista a Silvia Passuni, Coordinadora del proceso; Noviembre 2009)

- **Metodológicas.** Las limitaciones técnicas y económicas del proceso desarrollado en ECF obligaron a generar variaciones a la propuesta metodología planteada por el MINAM, el equipo técnico local percibió esta propuesta como rígida, mostrándose dificultad para incorporar aportes e innovaciones. A falta de un consenso técnico entre los especialistas locales y la DGOT es que algunos procesos tienden a estancarse e incluso pueden ser descartados. En este sentido, es importante recordar los cuestionamientos hechos al proceso de ZEE desarrollado por el Gobierno regional de Piura, por parte del MINAM y GIZ,⁵¹ por desarrollar innovaciones en el sub modelo ecológico. A la fecha de cierre de la sistematización –abril 2012–, esta es una de las razones por las que no se terminaba de reconocer el proceso. Es importante recordar que el reglamento de la ZEE define los sub modelos que deben desarrollarse, pero no define la metodología a seguir en cada caso. El MINAM es el ente técnico consultivo donde la aprobación de procesos pasa por su filtro a través de una opinión favorable; si bien es necesario el filtro técnico, en la práctica genera retrasos pues el equipo de la DGOT no alcanza a satisfacer

51 Como lo mencionan en entrevista el Econ. Ronald Ruiz Chapilliquen y el Ing. Tulio Santoyo Bustamante.

la creciente demanda de atención desde los procesos locales. Además, de existir discrepancias técnicas no existe un ente supra que pueda resolverlas. En la práctica estos aspectos generan retrasos durante el desarrollo de los procesos y en algunos casos pueden llegar a estancarlos. Debe buscarse mecanismos para insertar las posibles innovaciones metodológicas y buscar salidas a las limitaciones técnicas y económicas que puedan surgir.

- **Sociales.** Durante el tiempo en que se desarrolló el proceso de ZEE se desarrollaban fuertes conflictos sociales en la zona de trabajo. Entre la principales dificultades encontradas en esta primera etapa se pueden mencionar el alto nivel de desconfianza que existía entre la población de la zona, motivada principalmente por la presencia de la empresa Minera Río Blanco. La población tenía temor a que la información entregada pueda ser manipulada y posteriormente utilizada por la empresa en forma no ética. Esto llevo en varias oportunidades a suspender talleres de trabajo o salidas programadas a campo. En muchos casos el equipo técnico local sufrió amenazas de un grupo de la población que decía apoyar a la actividad minera, en otro momento también fue visto con desconfianza por el grupo que se manifestaba en contra de la actividad minera, pues en otra oportunidad previa se recibió la visita de los consultores del proyecto minero, que según la población no se identificaron adecuadamente y tergiversaron la información.
- **Percepciones de los actores.** En un primer momento del trabajo la población y autoridades locales percibían que la ZEE era un instrumento que les ayudaría a evitar el desarrollo de actividades extractivas. En este sentido había resistencia de abordar temas críticos, como la valoración del potencial minero en el distrito. Esta dificultad fue resuelta reforzando el trabajo de sensibilización y capacitación en torno a dichos aspectos.

4.2.9 La sostenibilidad del proceso

Un balance a la fecha de las acciones posteriores al proceso de ZEE muestra que no se ha avanzado mucho. Si bien, una vez culminado el proceso se implementaron acciones de capacitación, la ausencia de un equipo técnico permanente y con un perfil profesional apropiado no permitió generar las condiciones para la institucionalización del proceso. Es importante recordar que la sostenibilidad de un proceso de OT descansa en la institucionalidad local y que este es un proceso permanente; por lo tanto deben realizarse los arreglos institucionales respectivos para garantizarlo. A futuro, debe fortalecerse primero la institucionalidad local, para poder garantizar la sostenibilidad de la planificación territorial. Actualmente existen diversos mecanismos que permiten acceder a recursos para desarrollar o actualizar dichos procesos.

4.2.10 A modo de conclusión

El proceso de ZEE en el distrito de El Carmen de la Frontera se caracterizó por un fuerte compromiso de la sociedad civil, pero también por una ausencia significativa de los principales sectores del Estado. Aunque no puede negarse el compromiso del gobierno local, la débil institucionalidad ha sido una limitante para la sostenibilidad del proceso.

A pesar que la experiencia se desarrolló en el marco de un fuerte conflicto local, este contexto desfavorable no la afectó, y por el contrario, contribuyó a generar un interés genuino entre los actores locales de la sociedad civil que se expresó en una mayor cohesión entre sus organizaciones.

Fue importante para el éxito de la experiencia, poder contar con el trabajo de profesionales locales. Se fomentó la convivencia temporal entre parte del equipo técnico y la población local, generando lazos de confianza, que fueron canalizados durante el proceso.

Los recursos presupuestales obtenidos para el proceso fueron insuficientes, lo que obligó a hacer replanteamientos metodológicos para subsanar las limitaciones en la generación de nueva información. Asimismo, la falta de una partida presupuestal específica asignada por la municipalidad para la ZEE provocó el incumplimiento de compromisos. Por ello, el acompañamiento técnico se redujo significativamente al finalizar la elaboración de la ZEE.

En la fase inicial, se confió en la información disponible desde el Estado. Sin embargo, la información existente era insuficiente para el nivel de análisis exigido y se identificaron serios errores en las bases de datos y en la información cartográfica. Esto generó retrasos en la experiencia.

El proceso de transferencia de información y capacitación específica a funcionarios se desarrolló al finalizar el proceso. Posteriormente se comprobó que éste debía comenzar al inicio y ser además permanente. Otra limitación importante fue que el proceso no culminó con un reglamento de ZEE que aclare las diferentes relaciones entre este instrumento y los demás mecanismos de gestión territorial como los planes de desarrollo y los presupuestos participativos principalmente. Eso generó cierta confusión que pudo evitarse si desde el inicio se hubiese considerado como un elemento importante.

Aunque no fue un objetivo explícito del proceso, fue visible el fortalecimiento de las relaciones en la Comunidad de Segunda y Cajas y en las Rondas campesinas. Es necesario señalar que la radio se constituyó como el medio más eficiente para la difusión de información y el desarrollo de convocatorias.

4.3 La experiencia de micro ZEE de la subcuenca del Pitumarca

La experiencia de OT promovida en la subcuenca Pitumarca-Checacupe, inició con una micro ZEE impulsada por el Instituto de Manejo de Agua y Medio Ambiente (IMA), transitando luego a una experiencia piloto de OT enfocada en cuatro comunidades que habiendo sido liderada también por el IMA, fue posible gracias a la intervención de varias ONG que desarrollaban acciones asociadas al manejo sostenible de recursos naturales, reforestación, formulación de planes comunales y crianza de alpacas. En una lógica de construcción de sinergias, fuertes dosis de creatividad y compromiso por incorporar a las comunidades en el proceso, se generaron varios aprendizajes que posibilitaron logros importantes.

Como la mayor parte de experiencias desarrolladas a nivel nacional, aún está pendiente su aprobación oficial por el MINAM. Sin embargo, será importante que el ente rector dé una mirada a esta experiencia para recoger aprendizajes y recomendaciones, en términos metodológicos, pues creemos que permitiría resolver aspectos asociados al “cómo hacer” ZEE con comunidades andinas, aspecto que en términos de los actores consultados, sigue siendo crítico hasta hoy.

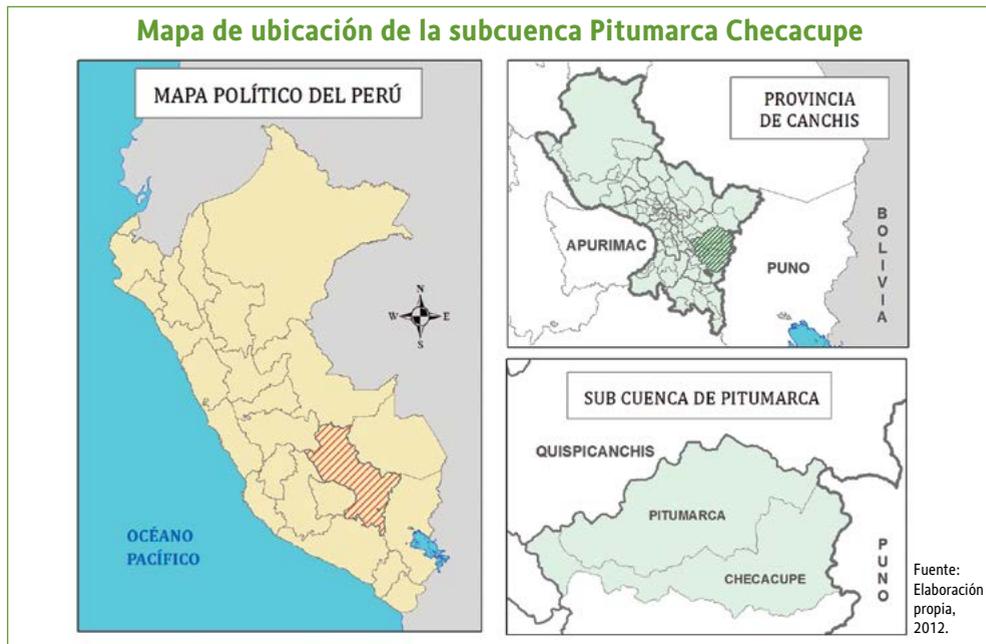
4.3.1 Contexto

La subcuenca de Pitumarca es un espacio de la cuenca del Vilcanota que políticamente forma parte de los distritos de Pitumarca y Checacupe de la provincia de Canchis. Territorialmente el 95% pertenece al distrito de Pitumarca y 5% al distrito de Checacupe,⁵² estando constituida por trece comunidades, de las cuales doce pertenecen a Pitumarca y una a Checacupe. La subcuenca presenta una superficie de 69 037.8 has. y se caracteriza por su gran disponibilidad de recursos naturales, especialmente agua y pastizales pero con muchas limitaciones referidas a lo accidentado de su territorio y los fuertes procesos de erosión que afectan al escaso recurso suelo. Socioeconómicamente, la subcuenca se caracteriza por tener una población netamente quechua-hablante, dedicada en su mayor parte a la crianza de alpacas. La población total de la subcuenca es 10 656 habitantes, de los cuales 7 633 pertenecen al distrito de Pitumarca y 3 023 a Checacupe.

Según datos del Plan de Ordenamiento Territorial de Pitumarca, las actuales condiciones ambientales y socioeconómicas de la subcuenca indican que se encuentra en proceso de deterioro continuo y agravándose cada vez más; los recursos naturales que posee la cuenca se han utilizado hasta los extremos de sobre uso generando su deterioro, tal es el caso de los pastos y suelos, producto de ello se observa áreas con fuertes procesos erosivos, zonas de pastizales deteriorados por el sobre pastoreo lo que está asociado a actividades productivas de baja productividad (agricultura y ganadería) con los consiguientes problemas de pobreza y exclusión social.

52 Ver: Propuesta de OT de la sub cuenca Pitumarca-Checacupe. IMA. Gobierno Regional de Cusco.

Mapa de ubicación de la subcuenca Pitumarca Checacupe



Cuadro 11. Comunidades ubicadas en la subcuenca del Pitumarca

Categoría	Nombre
Región	Cusco
Provincia	Canchis
Distritos	Pitumarca, Checacupe
Comunidades	Checacupe, Cangalli, Ccañoccota, Chari, Ilave, Pampachiri, Uchullucllu, Osefina, Ananiso, Chillca, Sallani, Capacchapi, Ausangate

Fuente: POT de Pitumarca, IMA.

Distritos muy pobres

Según el FONCODES⁵³ Pitumarca y Checacupe se ubican en el quintil más bajo del mapa de pobreza (quintil 1), siendo considerados en el grupo de distritos muy pobres de la región Cusco. Estableciendo comparaciones entre ambos Pitumarca es el más desfavorecido con porcentajes realmente críticos: casi las tres cuartas partes de su población no tiene servicio de energía eléctrica (71%), casi la mitad de ella (46%) no posee servicios adecuados de abastecimiento de agua, y

53 Para determinar el nivel de pobreza de las regiones y las localidades a nivel nacional, el FONCODES diseñó una herramienta denominada “Mapa de pobreza” que tiene por objetivo, recurriendo al empleo de ciertos indicadores como el acceso a servicios básicos, desnutrición y analfabetismo, mostrar la distribución espacial de la pobreza en los diferentes ámbitos geográficos del país a nivel de departamentos, provincias, distritos y centros poblados. Su objetivo final es identificar

asimismo el 60% no cuenta con servicios adecuados de desagüe. En Checacupe la situación es relativamente mejor, teniendo un bajo porcentaje de población sin acceso a servicios básicos de agua (18%). Sin embargo, el problema crítico en ambos distritos es el acceso a servicios adecuados de desagüe, lo que de por sí grafica un panorama preocupante en términos de salud pública local.

Cuadro 12. Mapa de pobreza. Pitumarca y Checacupe

Indicadores	Distritos	
	Pitumarca	Checacupe
Población 2007	7,068	4,883
% población sin agua	46%	18%
% población sin desagüe/Letrina	60%	51%
% población sin electricidad	71%	39%
% mujeres analfabetas	50%	35%
% niños 0-12 años	34%	31%
Tasa desnutrición. Niños 6-9 años	53%	44%
Quintil de pobreza	1	1
Categoría de pobreza según quintil	Muy pobre	Muy pobre

Fuente: FONCODES, 2007.

Bajo desarrollo humano

Tanto Pitumarca como Checacupe han experimentado retrocesos en desarrollo humano según los tres últimos reportes nacionales elaborados por el PNUD. Considerando los importantes índices de carencias y pobreza según FONCODES, la situación es crítica para ambos distritos.

Cuadro 11. Comunidades ubicadas en la subcuenca del Pitumarca

Informe de Desarrollo Humano	Distritos			
	Pitumarca		Checacupe	
	IDH	Ranking	IDH	Ranking
2005	0,4277	1 643	0,4842	1 264
2007	0,4467	1 811	0,4811	1 710
2008	0,5068	1 751	0,5415	1 396

Fuente: PNUD.

áreas más vulnerables para su atención. Para ello establece valores de medición conocidos como índice de carencias (índice de pobreza) cuyos valores fluctúan entre cero y uno (0 - 1), en donde la tendencia al cero implica menos pobreza y la tendencia al uno indica más pobreza. De tal forma, según esa tendencia, el mapa de pobreza establece quintiles de pobreza cuyos valores van de 1 a 5, agrupando a las regiones y localidades según el índice de pobreza obtenido, de tal forma que al quintil 1 pertenecerán las localidades más pobres y al quintil 5 los menos pobres.

Las carencias y necesidades básicas no resueltas de ambos distritos y sus comunidades, que están reflejadas en los reportes de desarrollo humano y de pobreza señalados y que sin duda tienen un impacto directo en la autoestima local, son factores desfavorables que desmotivarían la participación de las comunidades cuando la pretensión es promover planificación participativa del territorio.⁵⁴ Cabe preguntarse entonces ¿es posible en esas condiciones promover procesos participativos de OT? La experiencia de Pitumarca, aún con sus probables limitaciones nos muestra que sí, siendo necesarias importantes dosis de creatividad metodológica y de voluntad técnica y política.

4.3.2 Antecedentes de la experiencia

El proceso de OT en la subcuenca del Pitumarca se desarrolla luego de la experiencia de macro ZEE de la región Cusco, proceso que dejó algunos aprendizajes. Finalizando el proceso de ZEE, el gobierno regional encargó una consultoría a un especialista del IIAP (Fernando Rodríguez) para diseñar una propuesta metodológica en la posibilidad de emprender el OT de la región luego de la ZEE, proceso que no se ejecutó finalmente por la limitada disponibilidad de recursos. Esa propuesta fue tomada en cuenta luego por el IMA para adaptarla a nivel micro.

Aunque durante el desarrollo de ese proceso macro el gobierno regional no se inquietó por ensayar alguna articulación con el nivel distrital, sin embargo para los técnicos del IMA,⁵⁵ fue importante pensar en esa articulación, en la lógica de qué tanto servía una macro ZEE a nivel local.

En ese interés fueron tres los factores que determinaron el desarrollo de esta experiencia en la subcuenca a cargo del IMA:

- a) La oportunidad que daba la culminación de la ZEE regional para avanzar hacia el nivel de micro ZEE, en una lógica complementaria de articulación entre estos niveles de estudio;
- b) El interés por probar metodologías ya validadas por el IIAP⁵⁶ en la Amazonia y adaptarlas a contextos de sierra, en el propósito de avanzar hacia planes de OT en la región;

54 Lo que resume en la siguiente idea señalada por algunos comuneros consultados: “el plan no da de comer, pero es importante”.

55 El IMA fue creado como un proyecto especial regional por el Gobierno de la Región Inka en 1991, con el propósito de contribuir a la solución de la problemática medio ambiental a nivel urbano y rural. Tiene como objetivo general promover una gestión ambiental de los recursos naturales (agua, suelo y cobertura vegetal), como base para un desarrollo sostenible de la Región Cusco. Ver página web del IMA.

56 IIAP

- c) Demostrar que a través de procesos de ZEEOT era posible gestionar y manejar conflictos ambientales ocasionados por denuncias mineros⁵⁷ existentes en la subcuenca.

Es así que en el marco de un proyecto denominado “Gestión sostenible de la cuenca del Vilcanota” cuyo énfasis radicaba en el manejo sostenible de los recursos naturales⁵⁸ y cuya justificación se sustentaba en la constatación del deterioro del territorio por los impactos de las actividades humanas desordenadas y diversos conflictos ambientales ocasionado por denuncias mineros. En el marco de ese proyecto y justificado en la necesidad de conocer bien el territorio se decide emprender el proceso de ZEE a nivel micro en la subcuenca del Pitumarca-Checacupe, que respondía a una apuesta institucional:

“Para manejar bien los recursos naturales es necesario conocer bien el área de intervención, o sea la cuenca. Sólo así se puede plantear mejor la gestión del territorio y sus recursos. Para el IMA es importante eso, es una política institucional” (Entrevista a Wilfredo Chávez, especialista ambiental del IMA Cusco).

Una inquietud adicional fue saber si era posible promover procesos de micro ZEE enfatizando en la participación comunal, aspecto débil sin duda cuando un proceso de ZEE es de nivel macro, pues ocurre generalmente que la representación organizacional y comunal es frágil mientras se avanza en niveles territoriales mayores (provincia, región), probable indicador de la precaria institucionalidad representativa de las organizaciones sociales y comunidades a nivel nacional.

4.3.3 El inicio de la experiencia

La experiencia de Pitumarca se inició finalmente en los primeros meses del año 2005, momento importante por haber sido el último año de gestión de alcaldes municipales y año preelectoral a la vez.⁵⁹ Al inicio la convocatoria para llevar

57 Cabe señalar que a pesar que había un convencimiento pleno en el equipo del IMA de que la ZEEOT podía evitar esos conflictos o en el mejor de los casos reducir las posibilidades de riesgo por el desencadenamiento de los mismos, también eran conscientes que contar con una ZEEOT no garantizaba necesariamente la “erradicación de denuncias” o “no tener zonas de explotación minera”. Este aspecto, según testimonios de varios actores consultados, es clave para la sostenibilidad del proceso, pues no ser explicado claramente desde el principio determina la politización exacerbada del proceso convirtiéndolo en un factor de conflicto que puede llevar a bajos niveles de legitimación del instrumento en el peor de los casos.

58 Cabe señalar que para las comunidades es importante la conservación y buen uso de los recursos que ofrece la cuenca: *“Nosotros dependemos totalmente de los recursos que nos da el Ausangate”*. Entrevista a Santos Quispe, secretario de la comunidad campesina de Pampachiri, en Pitumarca, realizada el 31 de enero 2012 en asamblea comunal.

59 Como se verá más adelante, la voluntad política es un factor clave para el desarrollo y sostenibilidad de los procesos de OT. Considerando que nuestra precaria cultura política tiene

a cabo el proceso no dio resultados por la situación de desconfianza instalada por percepciones locales que asociaban este tipo de estudios y procesos como provenientes de las empresas vinculadas a actividades extractivo mineras, de las cuales las comunidades ya conocían sus antecedentes. Esta dificultad inicial llevó al equipo del IMA a hacer ajustes y replantear las estrategias identificadas inicialmente considerando las inquietudes de las comunidades que rechazaban el proceso.

“Al principio la gente no creía porque estos estudios y visitas las hacían los ingenieros de las empresas mineras y vienen a llevarse nuestros recursos y a contaminar nuestras aguas, engañando a las comunidades”. (Entrevista a Santos Huamán, secretario de la comunidad de Pampachiri, Pitumarca).

Definiendo la propuesta metodológica

El IMA había tomado en cuenta, como exige la norma, la metodología propuesta por el CONAM (hoy MINAM), además haciendo algunas adaptaciones complementarias retomó la propuesta metodológica encargada por el gobierno regional para aplicarla a nivel micro en zonas de sierra y en el contexto de la subcuenca.

Pero ante la desconfianza de las comunidades el interés era saber si era posible hacer que la ZEE fuese incorporada en sus agendas y eso fue lo que tomó más tiempo. En efecto, un proceso técnico como la ZEE probablemente se enfrentaría a dificultades importantes al momento de hacer que las comunidades comprendan la importancia de esta herramienta considerando además que en el desarrollo de la experiencia regional de ZEE no habían sido incluidas en el proceso, lo cual es explicable considerando que la macro ZEE es un proceso de mayor dimensión que involucra básicamente a actores con representaciones institucionales a nivel regional y provincial, siendo ésta (representación) una limitación de las comunidades en general.

La limitada experiencia en procesos micro llevó al IMA a considerar al inicio que el proceso de ZEE en Pitumarca no llevaría más de cuatro meses, ciertamente una deducción errada de sentido común que indica, considerando las dimensiones de estudio, que un proceso micro dura menos tiempo que un proceso macro. Finalmente duró más de un año, mostrando además que estos criterios de temporalidad y de inclusión de percepciones comunales constituyen elementos clave a considerar al momento de diseñar un proceso de ZEE a nivel micro en contexto de sierra.

una fuerte tendencia al caudillismo, lo más probable es que la nueva autoridad electa haya boicoteado el proceso desconociéndolo por no haber sido promovida en su gestión.

Esta inquietud llevó a rediseñar la propuesta metodológica involucrando bajo un esquema de construcción de sinergias las experiencias de las ONG⁶⁰ que se encontraban promoviendo acciones en el territorio. Algunas de esas instituciones fueron actores clave para el proceso por el tipo de acciones que desarrollaban, entre ellas están ETC-ANDES, CEPROSI, IMAPI, IMAGEN. Estas instituciones tenían un fuerte trabajo comunal en temas como manejo de alpacas con enfoque de género y familia, elaboración de planes comunales, reforestación en partes altas y medias de la cuenca.

La inquietud de estas instituciones por su experiencia de trabajo con comunidades era hacer que la ZEEOT incorpore las percepciones comunales, lo que no se resuelve en dos o tres talleres como ocurre probablemente en un nivel macro en donde el proceso está sujeto a representaciones institucionales “fuertes”.⁶¹

“[...] entonces la inquietud era cómo hacer que un proceso de ZEE podía hacer para que baje a la vida real y se sienten las comunidades, los alcaldes y hablar de la misma cosa ¿se podrá o no? esa era la pregunta”. (Entrevista a Cecilia Gianella, especialista del proyecto BIOANDES / ETC-ANDES).

Para estas instituciones era claro que un proceso de ordenamiento del territorio a nivel micro no se reduce solamente al desarrollo de talleres, sino que implica sobre todo un proceso permanente de construcción política y social cuyo éxito radica en lograr que el proceso se incorpore en la vida de las personas, de las familias, de las comunidades, y eso es posible incorporando en la propuesta metodológica un mecanismo de convivencia con las comunidades, otra lección importante de la experiencia en estos contextos.

El IMA lo comprendía, pero las dificultades pasaban por el “cómo hacerlo”, pues la metodología propuesta por el CONAM no resolvía ese detalle.⁶² En el marco de reuniones de coordinación y reflexión del equipo técnico, la metodología elaborada por el IMA recogiendo la experiencia de las ONG en una lógica de construcción permanente de mecanismos de inclusión y consulta local y comunal, enfatizó en tres aspectos:

60 Heifer Project International, Cáritas, World Vision, IMAPI, IMAGEN, CEPROSI, BIOANDES, entre las más mencionadas por los actores consultados.

61 “Fuertes” en términos muy relativos, pues como se observó en la experiencia de macro ZEE de Cajamarca, el gran problema de esas representaciones tiene que ver con la “circulación” permanente de sus representantes, sobre todo del sector público.

62 Para los actores consultados la limitación de la metodología propuesta por el MINAM se resume en la siguiente expresión: “te dice el qué hacer pero no el cómo hacer”. Entrevistas a: Jaime Puicón de GIZ; Cecilia Gianella de ETC-ANDES; Wilfredo Chávez de IMA; Alicia Quispe, Coordinadora de la ZEE de Cajamarca.

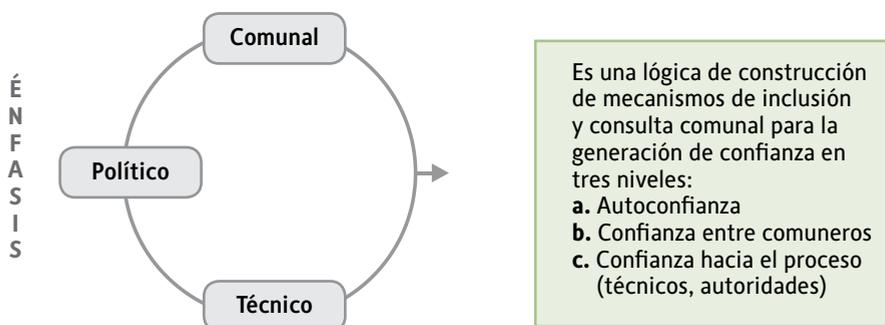
- a. **La perspectiva participativo-comunal:** cuyo énfasis residía en lograr incorporar las vivencias de las comunidades en el proceso, rescatando sus percepciones a través de la consulta permanente que fue posible a partir de la convivencia con ellos, del diálogo permanente y de una actitud concertadora del equipo. Una estrategia clave fue que el equipo técnico conviviera con la comunidad por espacio de diez a quince días, en el propósito de hacer una suerte de “incidencia inversa” favorable al proceso y recoger además las percepciones de las comunidades.
- b. **La perspectiva política:** que consistió en incidir en la autoridad local a través de reuniones y transferencia permanente de información (mapas) para lograr la voluntad política necesaria y hacer que el proceso se incorpore a la gestión municipal. Ello permitió que el alcalde participara en los talleres comunales siendo un elemento que legitimaba el proceso, pues en la lógica de las comunidades es importante la presencia y el acercamiento de la autoridad local. Además permitió que la siguiente gestión asuma el proceso y se desarrollará con normalidad.
- c. **La perspectiva técnica:** que consistía en incorporar estrategias y técnicas con componentes lúdicos que permitan que las comunidades comprendan el proceso y participen de él. Allí se promovieron las siguientes acciones estratégicas que fueron importantes para el éxito del proceso:
- Convivencia con las comunidades para generar confianza hacia el proceso y recoger percepciones para el diseño de talleres comunales con ellos, lo que implicaba: dormir, levantarse, organizar el trabajo, ingerir alimentos y el trabajo de campo con las propias comunidades.
 - En la lógica inclusiva, preparar y facilitar los talleres en el idioma de las comunidades: quechua.
 - Adaptación a las necesidades de las comunidades, en términos de tiempos y de sus limitaciones básicas. Se hicieron talleres hasta al caer la tarde y llegada la noche con velas, pues los comuneros llegaban por la tarde luego de su faena comunal y porque además no contaban con luz eléctrica.
 - Incorporación de juegos en el proceso incluyendo incentivos simbólicos (premios), para estimular la participación comunitaria en los talleres y buscar su protagonismo.⁶³ Este aspecto fue muy utilizado en la fase de sensibilización.

63 Siendo estas técnicas muy importantes, no fueron sistematizadas en un manual debido a la limitada disponibilidad de recursos, lo que sugiere como recomendación incorporar esta consideración en futuros procesos de micro ZEE. Una de esas técnicas consistía en lo siguiente:

- Adiestramiento de comuneros en el manejo de instrumentos tecnológicos como GPS para la toma de muestras. Lo que significó sin duda un mecanismo de inclusión social tecnológica, si nos es permitida la expresión.⁶⁴
- Asignación de roles como guías expertos a los comuneros al momento de hacer los recorridos para el recojo de información como calicatas. Ello fue complementado con el uso de los GPS por parte de ellos.
- Socialización participativa de experiencias, consistente en identificar e invitar a un número determinado de comuneros para que hagan una presentación en la sede central del IMA como expertos en ordenamiento y zonificación en comunidades.

Gráfico 3. Énfasis en la propuesta metodológica

La metodología fue tomada del CONAM, adaptada del IIAP y enriquecida por experiencias institucionales de ONG locales.



Fuente: Elaboración propia en base a testimonios de actores consultados en Pitumarca y Cusco. Esta experiencia, lamentablemente, no fue sistematizada.

“Preparado el taller con los comuneros con mucha anticipación, se les pedía que se sacaran una prenda y la pusieran en el suelo. Luego el equipo de facilitadores separaba la ropa en dos grupos: en el primero las prendas estaban totalmente revueltas, en el otro se las había dispuesto ordenadamente y en filas. Luego se pedía a los comuneros que cogieran sus prendas, entonces, los que tenían sus prendas ordenadas las ubicaban rápidamente, los otros demoraban. Al final se les entregaba un “premio” al grupo que ganaba, que podía ser una pelota para que jugaran sus niños o ellos mismos. Este juego permitía que entendieran la importancia de vivir ordenadamente en el territorio”. Entrevista a Wilfredo Chávez, especialista ambiental del IMA, Cusco.

⁶⁴ En otras experiencias rurales de ZEE como en Barranca y Huaral, sierra de Lima, promovida por CooperAcción, se les enseñó a los comuneros a tomar fotografías con cámara digital, siendo ellos quienes registraban el trabajo de grupo en taller. En plenaria y usando multimedia, se descargaban las fotos tomadas por ellos y se proyectaba inmediatamente junto a los papelotes y mapas trabajados, observándose ellos mismos en la proyección, resultando un mecanismo motivador y estimulador de estos participantes. Finalmente la lección es que un proceso de ZEE a nivel micro puede servir también para promover inclusión social tecnológica.

Estos tres aspectos (comunal, político, técnico) permitieron construir y fortalecer un factor clave para la sostenibilidad de procesos de micro ZEE en contextos de pobreza: **confianza local**, sobre todo en tres niveles:

- a) Confianza hacia sí mismos, es decir autoconfianza en la lógica de autoestima.
- b) Confianza interpersonal, sobre todo entre comuneros.
- c) Confianza hacia los otros actores (técnicos, autoridades).⁶⁵

“[...] hemos tenido que armar con tierra nuestra maqueta con unos 28 comuneros titulares, cada uno con sus esposas y familia, lo hacíamos con tierra y hacíamos animales de barro, todo parecido a la cuenca. Eso nos tomó tres días y luego hacíamos el taller y allí los compañeros decían que mejor eso hacemos acá o esta otra cosa acá. En el IMA nos dieron GPS y nosotros medíamos montados en caballos. Luego fui a exponer a la sede del IMA lo que habíamos hecho” (Entrevista a Santos Quispe Huamán, comunero de Pampachiri participante del proceso de ZEEOT de Pitumarca).

Sin duda, el énfasis puesto en esos aspectos, en el marco de la reflexión técnica colectiva del equipo constituyó una lección importante del proceso y reconocida por las demás instituciones en el territorio.

“[...] fue muy importante el componente lúdico, permitió generar confianza y nos veían como parte de la comunidad. Al principio había mucha hostilidad porque nos asociaban como empleados de las empresas mineras, es lo que siempre ocurre, te ven con lentes o cámaras y te asocian directamente”. (Entrevista a Wilfredo Chávez, especialista del IMA Cusco)

[...] “el IMA desarrolló una metodología importante. La gente entendió lo de ZEE y OT a partir de una metodología sencilla, la gente entiende, al principio hubo reticencia como es natural, el IMA tuvo cuidado de hacer socio-drama para entender pero la gente decía: “a mí no me van a decir qué tengo que hacer en mi chacra”. Luego con el apoyo de BIOANDES se trabajó otra metodología que recogió las percepciones de la gente del IMA, y con voluntad y creatividad de ellos, por eso los créditos técnicos son de IMA”. (Entrevista a Cecilia Gianella, especialista del proyecto BIOANDES / ETC-ANDES).

65 Generalmente los procesos se diseñan sin tener en cuenta esta posibilidad, lo que finalmente determina procesos meramente técnicos, vistos solamente como la elaboración de mapas, perdiéndose de vista la oportunidad de fortalecer capital social en torno al territorio, al no tenerse en cuenta que también implica un proceso de construcción social.

4.3.4 ¿Cómo participaron las comunidades?

El componente lúdico incorporado en la propuesta metodológica fue utilizado con mayor énfasis en la fase de sensibilización que en la fase de formulación, pues en esta fase era importante saber identificar la diferencia entre “zonificar” y “ordenar” el territorio. Confusión que fue una limitación al inicio del proceso porque la metodología propuesta por el CONAM, según los actores consultados, no era clara al respecto.⁶⁶

De tal forma, habiendo sido sensibilizadas las comunidades a partir de la convivencia del equipo con ellas, adaptándose a sus tiempos y recurriendo a mecanismos lúdicos, en la fase de formulación se recurrió a talleres comunales participativos, los cuales fueron preparados con las comunidades con días de anticipación bajo la siguiente secuencia:

1. Se coordinaba con los guías comunales identificados previamente tiempo, lugar y hora del taller. Esto se coordinaba directamente con cinco días de anticipación.
2. Por intermedio de los guías y líderes comunales se solicitaba que cada comunidad traiga una porción de tierra con un fruto producido en ella.
3. Llegado el día del taller, se les pedía que dispusieran en cuadrículas las tierras que habían traído junto a sus productos.
4. Luego, estimulando la reflexión colectiva, se procedía a indicarles cómo se podía zonificar y por qué era importante separar ciertas actividades de otras, todo con ejemplos claros.

En otro momento, para incorporar las visiones de las comunidades respecto a cómo veían su territorio, y ante la limitación de no contar con energía eléctrica para utilizar proyección multimedia, se trabajó con maquetas de la siguiente manera:

- Se les pedía que algunos días de anticipación, antes de ir al taller convocado prepararan una maqueta sobre cómo veían su territorio.
- Haciendo uso de arena, muñecos de cerámica, los comuneros se organizaban en grupos de trabajo y construían la cuenca según sus visiones y ubicaban sus terrenos.

⁶⁶ Se creía que la ZEE era vinculante y finalmente podía decir qué se hacía y qué no en el territorio. Concepción errada sin duda, porque la ZEE es un diagnóstico de potencialidades y limitaciones del territorio y la condición de vinculante corresponde más al POT en donde se decide qué hacer con presupuesto.

- Al final ellos explicaban lo que habían construido y proponían qué debía hacerse para mejorar el desarrollo de las comunidades en la cuenca.
- Luego se hicieron mapas comunales y se ubicaban los puntos críticos, vulnerables y decidían en consenso qué acciones debían hacerse allí.
- La plenaria servía para socializar lo trabajado, pero además servía para observar la importancia del trabajo en equipo en la comunidad.



Foto 8. Taller comunal para conocer las diferencias entre zonificación y ordenamiento

Fuente: Archivo fotográfico IMA

Probablemente esta es una de las innovaciones metodológicas importantes en procesos de zonificación y OT en contextos rurales con limitaciones básicas. Este sólo hecho permitió la construcción de un escenario en donde los comuneros participantes, a partir de sus conocimientos y sabiduría sobre el territorio, se empoderaron del proceso.

“[...] entonces se hicieron buenos mapas comunales y lo interesante fue que se produjo en consenso de lo que la comunidad veía y ellos mismos lo presentaban, fue más que consulta previa un proceso de construcción colectiva, en donde lo primero fue saber qué era ordenamiento y qué ZEE, más allá de lo que MINAM planteaba”. (Entrevista a Cecilia Gianella, especialista del proyecto BIOANDES / ETC-ANDES).

“Hubo buena participación de las comunidades. Además los comuneros son muy hábiles, saben y conocen bien cuáles zonas son agrícolas, cuáles de pastaje, cuáles de riego, cuales intangibles y de riesgo, se han empoderado y han participado del proceso. En realidad el comunero tiene mucha habilidad sobre el territorio”. (Entrevista a Manuel Zvitcovich, ex alcalde de Pitumarca).



Foto 9. Comuneros de Pitumarca preparando una de las maquetas

Fuente: Archivo fotográfico IMA

Los énfasis puestos en los aspectos arriba señalados permitieron recoger las percepciones y conocimientos ancestrales de las comunidades e incorporarlas al proceso, teniendo mucho cuidado de que el ambiente en cada taller sea de empatía, concertación y diálogo horizontal con las comunidades, siendo toda una experiencia aleccionadora para el IMA por la posibilidad de generación de aprendizajes.

“[...] con previa aprobación de la comunidad de Pampachiri y sus anexos se hizo el OT con el IMA. Nos consultaron qué se debía hacer y nosotros en reuniones de la comunidad vimos que primero en la orilla del río es zona baja y servía para plantar pasto y árboles como eucalipto y queñua, de acuerdo a la zona. La parte media habíamos considerado para el cultivo de la papa, negras, dulces, amargas. Y la parte alta hemos considerado exclusivamente para la crianza de animales como la alpaca considerando una zona de aclimatación de animales y sus pastos porque aquí nos dedicamos a esta crianza de animales. Todo eso ha resultado y cada uno de nosotros poco a poco se conoció. Antes cuando no nos ordenábamos, no sabíamos qué hacer y cada cual manejaba sus terrenitos y plantaba sus pastos y habían problemas porque se hacía en lugares como bofedales, entonces cuando nos hemos ordenado cada quien ha ordenado su parcela y sus animales”.
(Entrevista a Santos Quispe Huamán, comunero de Pampachiri participante del proceso de ZEEOT de Pitumarca)

Ahora bien, ¿solamente estas dosis de creatividad e ingenio metodológico fueron suficientes? Sin lugar a dudas, ninguna de estas innovaciones hubiesen sido posible si es que no se contaba con un equipo con habilidades para la facilitación de procesos sociales. Y, en efecto, esta es probablemente una de las grandes



Foto 10. Trabajando mapas comunales
Fuente: Archivo fotográfico IMA

recomendaciones de la experiencia y probablemente también uno de los grandes déficits en los procesos de OT, es decir, contar con buenos facilitadores.⁶⁷

Lamentablemente la experiencia no fue sistematizada perdiéndose aprendizajes importantes logrados en el momento. Aunque hubo un interés por hacerlo, la limitada disponibilidad de recursos no permitió esa captura de la experiencia, en el mejor sentido del término.

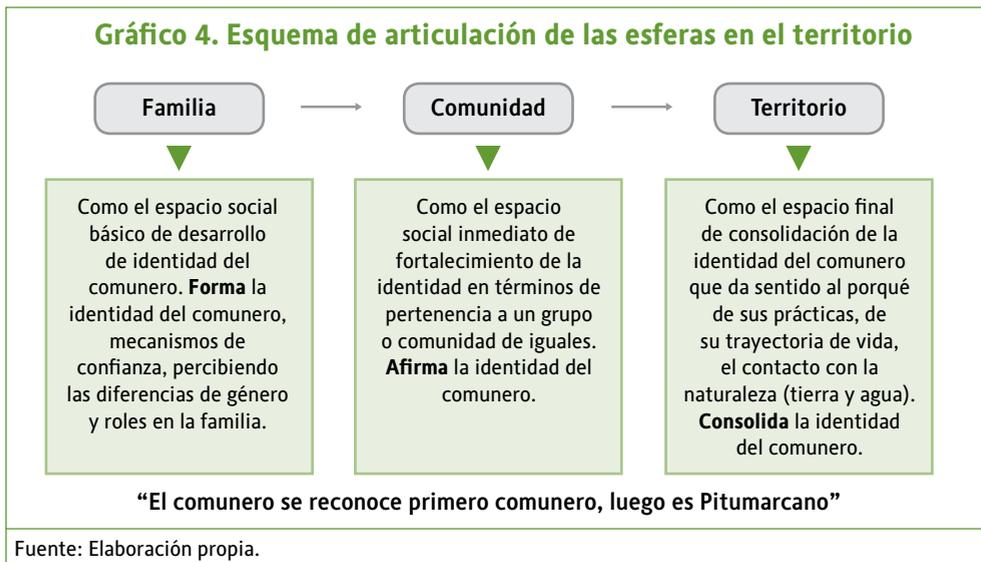
Finalmente, la voluntad técnica, la creatividad metodológica, las sinergias generadas y sobre todo la capacidad de empatía del equipo técnico del proceso, permitió generar una metodología que enfatizó en tres esferas importantes para el fortalecimiento de la identidad local:

Familia —→ **Comunidad** —→ **Territorio**

Relación que se resume en la siguiente expresión: “El comunero se reconoce comunero, luego es pitumarcano y finalmente cusqueño”.

⁶⁷ Aquí es importante señalar que es más probable encontrar en estos procesos “facipuladores” que “facilitadores”. Una diferencia entre ambos podría resumirse en lo siguiente: el primero escucha lo que quiere escuchar y ve lo que quiere ver; el segundo escucha lo que los actores quieren decir y ve lo que los actores quieren mostrar. Metodológicamente los resultados al final del proceso son evidentes. El facipulador manipula facilitando, es vertical e instrumentista, no le interesa construir procesos sinérgicos; mientras que el facilitador agiliza y fortalece procesos sinérgicos, en una lógica horizontal y empática.

Gráfico 4. Esquema de articulación de las esferas en el territorio



4.3.5 Balance de la participación de los actores

- a. **Las comunidades.** Fueron el actor clave en el proceso. Su sabiduría y resguardo de conocimientos ancestrales del territorio fueron aspectos que se tomaron en cuenta para el desarrollo del proceso. Éste pudo haber sido un proceso meramente técnico, pero la reflexión colectiva del equipo y la suma de sinergias hicieron posible la incorporación de las comunidades, dándoles un rol, protagónico. Eso no hubiese sido posible si en el IMA no hubiese habido voluntad técnica para llevarlo a cabo. Los talleres finalmente les pertenecieron a las comunidades y eso sirvió para lograr el empoderamiento necesario y legitimar el proceso.
- b. **Las ONG.** De mucha importancia por su *expertise* y por el manejo de metodologías, aspecto en el que le llevan una gran ventaja al Estado. Sus aportes fueron importantes no sólo para ajustar la metodología del proceso, sino también para empoderar a las comunidades en el momento de implementar sus proyectos.
- c. **Los gobiernos locales.** En el caso de Pitumarca fue importante la participación del ex alcalde Manuel Zevitcovich quien participó en los talleres, facilitó condiciones en la municipalidad para que el instrumento sea transferido sin dificultades. Su participación está sujeta al nivel de voluntad política y la apertura para entender la importancia de la participación de las comunidades. Aprobó la ordenanza final de la ZEE de Pitumarca y eso fortaleció la percepción de los actores respecto al instrumento.

- d. **Los sectores públicos.** Su participación se limitó a facilitar información y a solicitarla en la medida que se iba produciendo, sobre todo mapas o información cartográfica. La gran debilidad es su insostenible representatividad en este nivel lo que se expresa en el recambio de responsables y representantes durante el proceso. Factor que limita la construcción de intersectorialidad del proceso.
- e. **El IMA.** Sin duda el actor estratégico que hizo posible el desarrollo de la experiencia en Pitumarca. El equipo técnico demostró enormes esfuerzos de voluntad para llevar a cabo el proceso. La convivencia con las comunidades, la incorporación de componentes lúdicos y otros aspectos como considerar el adiestramiento de comuneros en el manejo de GPS, no son sino cualidades que grafican la posibilidad de estar frente a facilitadores expertos en estos procesos, limitación evidente hoy en día. Esta consideración muestra que en un proceso de ZEEOT no solamente es importante contar con buenos especialistas en tratamiento de información, sino más importante aún, contar con facilitadores, y en tercer lugar con expertos en transferencia del proceso. Ahora bien, contar con un especialista que reúna esas tres condiciones, probablemente sea pedir demasiado, según los actores consultados.

A modo de síntesis, corriendo el riesgo de no ser rigurosos en esta sección, es posible identificar tres momentos en torno a la participación de los actores en la experiencia de Pitumarca:

- a. **Desinterés y poca voluntad hacia el proceso.** Debido al desencanto y la percepción de que la ZEE en su fase de recojo de información y producción de datos estaba asociada a actividades mineras, percepción extendida en un territorio caracterizado por las concesiones mineras existentes.
- b. **Inquietud inicial.** De apertura hacia el proceso; lo que fue facilitado a partir de la aplicación de estrategias de inclusión basadas en los siguientes aspectos: (1) Ajustes a la propuesta metodológica para la identificación de mecanismos o estrategias de acercamiento a las comunidades, que incluyeron la convivencia con ellos; no se contó necesariamente con un plan de comunicación; (2) la incorporación de componentes lúdicos en la propuesta metodológica; (3) asignación de roles protagónicos a las comunidades durante el proceso.
- c. **Amplia participación.** Con comunidades activas e interesadas asumiendo un rol protagónico, quienes además tuvieron un rol importante al hacer su propia zonificación y presentar en talleres sus resultados, no quedaron en el rol de simples espectadores y agentes de validación. Con ONG que contribuyeron con sus experiencias y aportes concretos desde sus intervenciones como por ejemplo enseñarle a las comunidades a planificar a partir de la construcción de visiones y objetivos, fortalecer la importancia del género en la gestión comunal, etc. La lógica adaptativa de la metodología

y las innovaciones técnicas en términos de facilitación de talleres, permitió una suerte de tránsito cualitativo hacia un protagonismo del proceso. Una lógica de inclusión social desde lo metodológico, sin habérselo propuesto en esos términos, fue posible a partir de la voluntad técnica de los responsables del IMA.

4.3.6 Factores favorables y desfavorables

Favorables

- Voluntad técnica de los especialistas del IMA en el caso de la micro ZEE y OT de Pitumarca-Checacupe, así como la disponibilidad de recursos económicos que daba el presupuesto del proyecto de gestión de cuenca del Vilcanota.
- El desarrollo de la experiencia de macro ZEE en la región Cusco fue un factor que estimuló la inquietud por llevar a cabo esta experiencia en una lógica de aprendizaje y adaptativa.
- La voluntad política local de las autoridades que determinó la continuidad de esta experiencia y posteriormente ser incluida como punto de agenda en campaña política.
- La condición de territorio concesionado estimuló también la inquietud por buscar formas alternativas de desarrollo a la minería, con características amigables con el ambiente.
- La presencia de las ONG, sin cuya participación no hubiese sido posible el proceso en términos de los alcances que tuvo.
- La normatividad existente, aunque con sus limitaciones, estimuló el interés por llevar a cabo el proceso en Pitumarca.

Desfavorables

- Percepciones locales de las comunidades que asociaban el desarrollo de estudios en el territorio con actividades mineras por la condición de territorio con buen porcentaje del mismo concesionado. Pudo haber sido un factor que pudo haber motivado un conflicto importante.
- Recambio de autoridades por procesos electorales. La cultura del caudillo local y las limitadas visiones sobre el sentido de las políticas públicas fueron un factor desestabilizador en su momento.
- La cultura burocrática instalada en los niveles de gobierno superiores (regional) que puso en riesgo el proceso al cambiar al responsable de la ZEE por intereses particulares.⁶⁸
- La complejidad de intereses en el territorio y las diversas percepciones que se tiene del mismo.

⁶⁸ Testimonio de Cecilia Gianella (ETC-ANDES) que se refiere al cambio de dirección ejecutiva del IMA que determinó la salida de Wilfredo Chávez, responsable de la experiencia en Pitumarca.

4.3.7 La sostenibilidad de la experiencia

El IMA redactó el documento final de la ZEE y OT de la subcuenca del Pitumarca transfiriéndolo luego a ambas municipalidades distritales con el fin de que sean aprobadas con ordenanza municipal. Pitumarca aprobó el proceso en el 2009 con ordenanza y paralelamente el proceso fue observado por el MINAM, fundamentalmente por aspectos de cartografía señalando que era un proceso inconcluso. Según señalan en la Municipalidad de Pitumarca, el documento sirvió de base para complementar el diagnóstico del PDC del distrito de Pitumarca y esa es una articulación inicial entre ambos instrumentos que expresó la utilidad del documento. Para el anterior alcalde fue tan útil este instrumento que le permitió gestionar propuestas de proyecto SNIP, dando cuenta de la importancia de la transferencia a los gobiernos locales y la utilidad de este instrumento para la gestión.

“El instrumento fue importante en mi gestión porque pudimos identificar cerca de 38 perfiles de proyectos, tomando en cuenta los mapas y datos que ofrecía la ZEE. Eso es valioso y creo que tiene mucha utilidad para todo gobierno local si se compromete desde un inicio en el proceso para comprender en qué consiste”. (Entrevista a Manuel Zvitcovich, ex alcalde de Pitumarca)

Sin embargo, después del recambio de autoridades producida en el marco del proceso electoral del año 2010, la nueva gestión no valoró debidamente el documento de la ZEE. Una de las recomendaciones al momento de la transferencia del instrumento fue que la municipalidad de Pitumarca acondicione una oficina y un personal para encargarse de la implementación, el anterior alcalde entendió eso y efectivamente implementó un pequeño ambiente dentro de la Oficina de Obras de la municipalidad. Sin embargo, la nueva autoridad, a pesar de ser del mismo partido político, no percibió la importancia de esta herramienta descuidándose su gestión.

4.3.8 A modo de conclusión

La experiencia de OT desarrollada en Pitumarca muestra que ningún proceso de ZEE a nivel micro es posible sin la suma de voluntades políticas, técnicas y sociales. De estas tres, la voluntad política es la más importante y estimula a las otras dos. La voluntad técnica se expresa en la apertura de los funcionarios responsables y técnicos hacia la participación comunal y de sociedad civil, implica un giro en las percepciones sobre los aportes de las comunidades, que puede redefinir una nueva cultura burocrática. Lo que contribuye a superar la percepción de que la participación ciudadana consiste solamente en entregar información a la ciudadanía.

Las comunidades tuvieron un rol destacado en el proceso. Éstas poseen una sabiduría única sobre el territorio. Comuneras y comuneros han nacido allí, crecen,

se enamoran, forman su familia y viven de él. Su conexión con el territorio y sus recursos es una relación muy íntima. Incorporar esas percepciones comunales implica capacidades adicionales para la creatividad y la innovación metodológica. ¿Es difícil hacer que las comunidades comprendan un proceso técnico como la ZEEOT? La experiencia muestra que no, siendo necesario que se conciba el OT como un proceso de construcción no sólo técnica sino colectiva, política y social que involucra identidades locales fuertes.

Ahora bien, es necesario precisar las diferencias entre ZEE y OT. La ZEE está incluida dentro del OT, es básicamente un diagnóstico de las potencialidades y limitaciones del territorio, no es vinculante, ni tampoco dice qué se hace y qué no se hace en el territorio. Sólo da recomendaciones de uso. No precisar este asunto con comunidades genera sin duda conflictos en el territorio por los múltiples y complejos intereses que allí existen.

De otro lado, no basta contar con buenos especialistas para la coordinación y el recojo de información en campo. Se necesitan fundamentalmente facilitadores de proceso comunal y especialistas expertos en transferencia de capacidades. No necesariamente el especialista reúne esas condiciones. Ante esa ausencia, es necesario formar facilitadores de proceso antes de emprender una micro ZEE comunal.

En términos de sostenibilidad de la experiencia, es necesario considerar si el proceso de ZEE se va a desarrollar en un escenario próximo a recambio de autoridades. De ser así, es necesario pensar en esquemas que permitan sensibilizar a candidatos sobre la importancia de la ZEE como instrumento básico para el desarrollo territorial. No incorporar ese aspecto pone en riesgo la sostenibilidad de la experiencia y el instrumento.

Finalmente, como ocurre con la mayor parte de experiencias promovidas a nivel nacional, estas innovaciones metodológicas se pierden de vista; desde “arriba” porque hay una percepción generalizada desde los equipos técnicos de ZEE de que al MINAM sólo le interesa la calidad de los mapas y de la información producida, y cualquier esfuerzo participativo importante durante el proceso no es tomado realmente en cuenta –lo que de por sí constituye una debilidad importante por superar en el marco de promover un diseño inclusivo de una política pública nacional de ordenamiento territorial–; pero dichas innovaciones metodológicas también se pierden de vista desde “abajo”, porque la gran mayoría de estas experiencias no han incorporado la sistematización de sus procesos como actividad complementaria y necesaria dentro del ciclo del OT, sea por falta de recursos o por no percibirse institucionalmente el valor cualitativo de la sistematización. La recopilación de aprendizajes desde las experiencias desarrolladas puede constituir un acervo interesante de recomendaciones para la construcción de esa política pública nacional.

Balance general de las experiencias

En términos de costos y voluntades

Un elemento común a destacar de las experiencias observadas es el referido a los costos reales del proceso, tanto en términos económicos como de tiempo. Generalmente se organiza el proceso con un presupuesto determinado, pero luego terminó costando más, debido a que durante su ejecución fue necesaria la realización de estudios complementarios que no estaban previstos. Asimismo, la estimación temporal reflejada en los cronogramas de trabajo fue largamente ampliada debido precisamente a la realización de los estudios complementarios y algunas veces a la difícil interacción con instituciones del Estado.⁶⁹

De otro lado, ante la falta de presupuesto, varios de los estudios específicos complementarios fueron resueltos a partir de las sinergias institucionales generadas en los procesos. Éstas permitieron también una mayor fluidez en la obtención de información, mayor disponibilidad de facilitadores para talleres, entre otros. No hay duda que este conjunto de sinergias aportaron un valor agregado importante que contribuyó a superar limitaciones presupuestales y técnicas en los tres casos.

El liderazgo ejercido por los gobiernos locales involucrados y por el gobierno regional, fue otro factor clave para el desarrollo de las experiencias. Ese liderazgo dependió de la voluntad política desplegada por las autoridades. Lo de Cajamarca es bastante gráfico en términos de lo que se puede lograr cuando una autoridad

⁶⁹ Por la incompatibilidad de sus tiempos y débil representación institucional expresada en la circulación permanente de sus representantes ante el proceso.

regional percibe la importancia de hacer que el proceso de elaboración de un instrumento técnico sea ampliamente participativo, abierto y de permanente consulta.⁷⁰

En términos de la participación de los actores

Ahora bien, desde la perspectiva de los actores consultados es posible identificar a tres tipos de actores en un proceso de ZEE OT, según su nivel de involucramiento y trayectoria en el territorio: actores favorables, desfavorables e indiferentes.

- a. **Actores favorables:** son aquellos que se encuentran dentro del proceso de ZEEOT; hacen aportes importantes y se comprometen a sacar adelante el proceso. Entre ellos tenemos:
- *La Dirección General de Ordenamiento Territorial del MINAM, DGOT,* ente rector con funciones y roles en materia de OT. Las limitaciones entendibles por ser un ministerio “nuevo”⁷¹ ha generado que los actores locales lo perciban como un actor poco favorable por las recurrentes observaciones que hace a los procesos dando la imagen de ser un ente con un perfil más controlador que rector.⁷²
 - *Los gobiernos locales y regionales;* son los que lideran el proceso. De su nivel de voluntad política dependerá que el proceso sea participativo, de apertura amplia y de consulta permanente.
 - *Las comunidades;* aportan con sus conocimientos ancestrales, experiencias y visión del territorio; legitiman el proceso y el instrumento y tienen mucho que decir y aportar en un proceso de OT.
 - *Las ONG;* a partir de su experticia brindan asistencia técnica al proceso, elaboran materiales de sensibilización, facilitan talleres y agregan meca-

70 Lo que no ocurrió en el proceso de macro ZEE de la región Piura, donde el proceso tuvo limitaciones importantes en términos de legitimación por limitada apertura a la participación.

71 Siendo los principales: equipo insuficiente en número, limitados recursos para el seguimiento de los procesos, limitado sistema de comunicación para la retroalimentación permanente con los gobiernos regionales y locales.

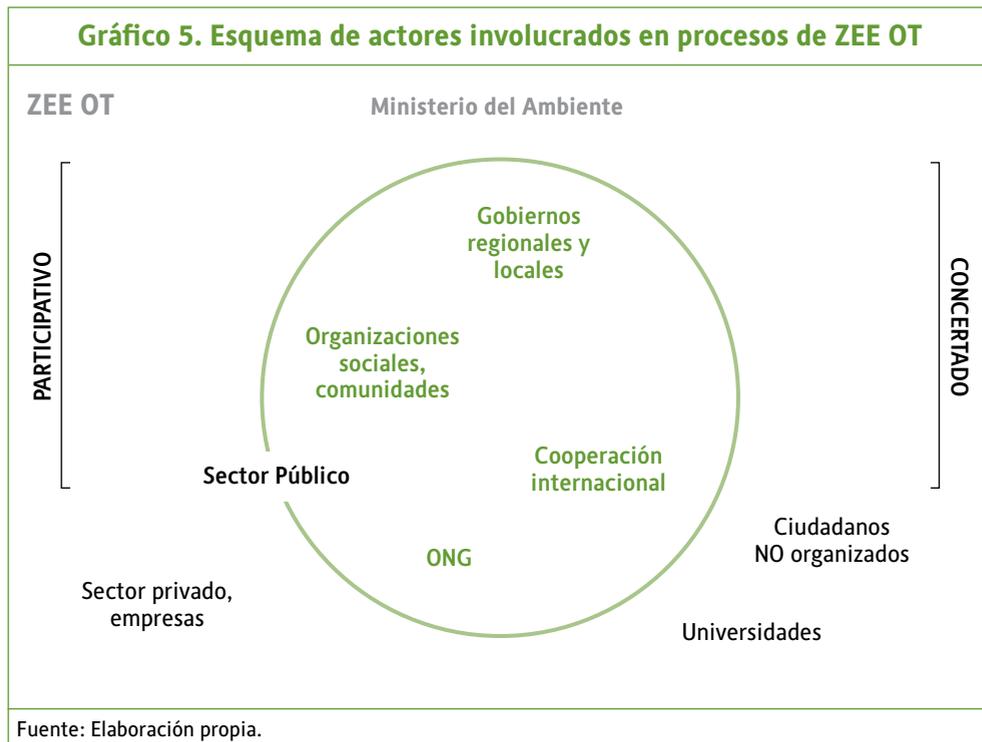
72 Los procesos avanzados vienen recibiendo observaciones técnicas por parte del MINAM, pero una vez subsanadas los actores locales se cuestionan ¿Qué sigue luego de la ZEE?, ¿Cómo avanzar con un proceso de OT sin que las reglas del juego estén dadas? Se sabe también, que en el marco de la discusión de la ley de OT se abordaron aspectos de la metodología del proceso, planteando incluso cambios metodológicos relevantes. Se plantea un cambio de escalas, se propone que los procesos de ZEE a nivel macro se desarrollen en una escala cartográfica de 1/100 000; de producirse esto, ¿Qué pasaría con los procesos desarrollados a una escala de trabajado de 1/250 000?, uno de estos sería el de la región Cajamarca.

nismos de empoderamiento de las comunidades. Funcionan como un nexo entre la parte técnica del proceso y la participación institucional, sectorial y social. Constituyen un aliado importante para los gobiernos locales.

- *La cooperación técnica internacional*; facilita recursos para el desarrollo de capacidades; opina técnicamente y genera recomendaciones para mejorar los procesos. Aporta con estudios específicos y estimula el liderazgo de los gobiernos locales y regionales.
 - *Sector público*; son actores con información clave para el instrumento. Participan en los talleres de consulta y elaboración del instrumento y aportan además con opinión técnica sobre el proceso. Sin embargo, la debilidad de su participación radica en la circulación permanente de sus representantes, es decir, en el cambio de los responsables sectoriales, lo que en algunos casos afecta la sostenibilidad de participación en el proceso.
- b. Actores desfavorables.** Generalmente está dado por algunos actores empresariales del sector privado vinculadas al sector extractivo, con fuertes intereses en el territorio por un determinado recurso. La imagen de actores desfavorables es debido a los antecedentes de malas prácticas ambientales en el territorio que de por sí genera un conflicto a nivel local con las comunidades. En algunos casos participan del proceso cuando ven que sus intereses están siendo afectados, como ocurrió en Cajamarca y en El Carmen de la Frontera.⁷³
- c. Actores indiferentes.** Conformado por aquellos sectores que no tienen un interés específico en el proceso o también por su limitado conocimiento sobre la importancia de estos instrumentos. Además no cuentan con equipos o representantes suficientemente informados sobre procesos de OT. Está conformado por un sector de empresas mineras (en Cajamarca v.g., no participaron Río Tinto ni Sullivan, ni siquiera en el Grupo Norte, porque sus proyectos no estaban operativos en el territorio en ese momento); universidades, en todo caso su participación es bastante formal respondiendo a las convocatorias de los equipos o comités técnicos, lo que preocupa considerando que el sector académico es un actor clave en términos del desarrollo de capacidades técnicas y generación de conocimiento.

⁷³ En Cajamarca con los antecedentes en Celendín, Quilish y Choropampa bajo responsabilidad de Yanacocha; en El Carmen de la Frontera con la presencia de Río Blanco; en Pitumarca, aunque no hubo una empresa presente, se dio por una percepción equivocada de las comunidades que asociaban la presencia del equipo del IMA (que realizaba visitas para iniciar el proceso de ZEE) a acciones de levantamiento de información y realización de estudios para explotación de recursos.

Gráfico 5. Esquema de actores involucrados en procesos de ZEE OT



Fuente: Elaboración propia.

En términos de sistematización de las experiencias

De las tres experiencias, sólo la de El Carmen de la Frontera fue sistematizada. En general, son muy escasas las experiencias de ZEE OT promovidas que hayan sido adecuadamente sistematizadas, perdiéndose de vista innovaciones metodológicas, aprendizajes y recomendaciones que pudieran servir para fortalecer guías metodológicas, manuales, documentos de política, etc.

En términos de que el proceso de OT sea realmente participativo

Finalmente, cada una de las experiencias observadas mostró que la elaboración de un instrumento altamente técnico y calificado como la ZEE puede nutrirse de los aportes de los actores territoriales en una lógica de participación y de consulta. Al respecto, hay dos corrientes, una favorable a que el proceso de elaboración de la ZEE y OT sea participativo, y la otra no. Veamos.

- a. La corriente en contra señala que este instrumento por ser altamente técnico ve limitada su riqueza si se le asigna un carácter fuertemente participativo como ocurrió en las experiencias observadas; el argumento ensayado es sencillo y excluyente. *“los actores en el territorio por sus limitaciones técnicas, no tendrían mucho que aportar a este proceso, demora y se*

desperdicia tiempo". Sin duda, en esta expresión hay un enfoque fuertemente técnico del instrumento, tiene mayores probabilidades de perder de vista la posibilidad de asumir la ZEE como un proceso para fortalecer política pública de ordenamiento territorial. Esta corriente viene, por decirlo de alguna forma, de un sector de "los de arriba".⁷⁴ Sin duda, en el fondo de este razonamiento hay una fuerte racionalidad de costo beneficio y una fuerte mirada instrumentalista de la ZEE y OT concebida como un proceso cerrado y hermético.

- b. La corriente a favor señala que la elaboración de la ZEE y OT debe hacerse en el marco de un proceso concertado, participativo y de consulta amplia; y eso sin duda, toma tiempo. El argumento ensayado es el siguiente: *"quienes conocen mejor el territorio son los propios habitantes que viven allí, hombres y mujeres de las comunidades, son los expertos territoriales; consultarles sobre qué hay en su territorio y mostrarles qué puede hacerse allí es un asunto de inclusión social"*. Esta corriente percibe la ZEE y OT como una oportunidad para fortalecer política pública, promover inclusión social y fortalecer la participación comunitaria. Es una corriente que viene y se reivindica "desde abajo"⁷⁵ por decirlo de alguna manera; se concibe bajo la idea de que estos procesos contribuyen a fortalecer autoestima, confianza local y por ende capital social e identidad en el territorio; asume este proceso como una oportunidad para contribuir al fortalecimiento de una política pública concertada de ordenamiento territorial. Concibe a la ZEE y al OT como un proceso abierto.

En el fondo, ambas posturas no hacen más que graficar el histórico conflicto no resuelto entre Estado y sociedad civil; relaciones de conflicto que pone en evidencia la postergada tarea de las necesarias reformas institucionales para el diseño, implementación y sostenibilidad de políticas públicas concertadas e inclusivas de desarrollo local. Limitación que plantea la inquietud recurrente: ¿es acaso incompatible participación y OT?

Percepciones de los actores sobre el MINAM

Al momento de su creación como ministerio nuevo, el MINAM contaba con un personal reducido e insuficiente para dar acompañamiento efectivo a los procesos en curso en el país,⁷⁶ perdiéndose la oportunidad de recogerlos y sistematizarlos adecuadamente de tal forma que pudieran visibilizarse lecciones

74 Es la postura de algunos especialistas y ex funcionarios del MINAM, así como de representantes de las empresas extractivas con fuertes intereses en el territorio.

75 Es la corriente promovida por la sociedad civil, ONG, cooperación internacional, comunidades y algunos gobiernos locales y regionales.

76 Los que han incrementándose en el país en los últimos cuatro años.

y recomendaciones que contribuyeran a la mejora de la propuesta metodológica originada años atrás en el CONAM.

La mayor parte de los actores consultados consideran que hasta hoy no ha sido resuelto un mayor detalle de cada una de las etapas a modo de guías metodológicas específicas de tal manera que permita resolver entrampamientos o limitaciones que previsiblemente los gobiernos locales y regionales pueden encontrar cuando deciden iniciar un proceso nuevo de ZEE en su territorio. Para muchos de los actores consultados, las limitaciones de la metodología⁷⁷ promovida por el MINAM se reduce a la siguiente expresión: *describe “qué hacer” pero no el “cómo hacer”*. En un escenario de incremento de procesos de ZEE en los últimos cuatro años, la no atención de esta limitación podría vislumbrar un escenario de incertidumbre que sumado a la ausencia de una ley de OT, agudizaría las limitaciones del proceso de descentralización por un lado, y reproduciría el conflicto histórico entre Estado y sociedad civil, teniendo como consecuencia, en el peor de los casos, el incremento de conflictos socioambientales en el territorio por dificultades para decidir sobre su ordenamiento concertado.

Una síntesis apretada de un balance aportado por los actores consultados respecto al papel del MINAM en procesos de ZEE y POT nos sugiere la siguiente matriz.

Balance, desde los actores, sobre el MINAM en los procesos de ZEE y OT		
	ZEE	POT
Avances	<ul style="list-style-type: none"> a. Desarrollo de guías metodológicas para la orientación técnica a los procesos. b. Mayor presencia de la DGOT en el desarrollo de los procesos locales. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Los avances en materia de POT han sido escasos e incluso nulos. Se sabe de intentos por avanzar en el desarrollo de una guía metodológica para los procesos, pero estos no están siendo difundidos.
Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> a. Equipo técnico en crecimiento, adquiriendo mayor experiencia. b. Vínculos con cooperación internacional y organismos con amplia experiencia. 	<ul style="list-style-type: none"> a. El MINAM es el ente rector del proceso de OT y tiene las competencias para proponer instrumentos metodológicos y propuestas de políticas.
Debilidad	<ul style="list-style-type: none"> a. Visión fragmentada del proceso de OT, donde la ZEE se desarrolla casi independiente del POT. b. No se han sistematizado las experiencias desarrolladas. Los 	<ul style="list-style-type: none"> a. No se ha impulsado el desarrollo de procesos de OT. b. Se mantiene un excesivo hermetismo y celo en torno a las opiniones sobre los avances

77 Ver: Decreto del Consejo Directivo N° 010-2006-CONAM/CD, publicada el 28 de abril de 2006.

planes bienales no pasan de documentos descriptivos de carácter cuantitativo sobre el avance de procesos presentando escasos niveles de reflexión y capitalización de aprendizajes.

- c.** El acompañamiento de procesos viene siendo principalmente técnico, poniendo excesivo énfasis en el desarrollo cartográfico. En muchos de los casos las observaciones a los procesos han sido realizadas con excesiva demora, afectando los avances.
- d.** No se ha puesto énfasis en el desarrollo de guías metodológicas orientadoras para mejorar la incorporación de los aspectos sociales.
- e.** El rol del MINAM en la aprobación de procesos —al tener que emitir opinión técnica favorable— ha sido interpretado como una forma de restar autonomía a los gobiernos locales. Discrepancia que no ha sido resuelta.

de la política de Estado desde el Acuerdo Nacional y también acerca de las propuestas de legislativas.

- c.** Se sabe de fuertes presiones hacia el MINAM desde grupos de poder que buscarían limitar los avances en materia de OT, especialmente en el desarrollo del POT.
- d.** Proceso fuertemente expuesto a presiones políticas.

Desafíos

- a.** Es necesario que la DGOT comience a descentralizar funciones en materia de acompañamiento a los procesos de OT apoyándose en los gobiernos regionales. Se hace cada vez más evidente la debilidad de la DGOT para poder acompañar con éxito los procesos en curso y emergentes.
- a.** Aportar en la discusión de la política nacional y propuesta de ley.
- b.** Establecer mecanismos de armonización y concordancia entre el marco legal, las políticas de los sectores y el OT.
- c.** Establecer posición en torno a la necesidad de que el proceso de OT sea vinculante.

El enfoque de género y generacional en el desarrollo de las experiencias **6**

El enfoque de género y generacional en el desarrollo de las experiencias

Si bien es posible constatar la participación de las mujeres, no necesariamente ello ha significado que haya habido una incorporación real del enfoque de género en los procesos observados. La participación de las mujeres se ha limitado a una participación presencial como ocurre en la mayoría de procesos de planeamiento concertado, en donde las decisiones las toman los varones. Es necesario comprender, que los hombres y mujeres se relacionan de manera diferenciada con su territorio, con percepciones y aspiraciones que no necesariamente son las mismas; pero que son igual de legítimas. En este marco, los procesos de OT deben buscar mecanismos para asegurar la real participación de las mujeres y poder visibilizar sus roles productivo, reproductivo y de gestión dentro del territorio.

“Podemos afirmar que en el caso de las mujeres la participación no es igualitaria con los hombres, no obstante los derechos políticos ganados. La participación ciudadana de las mujeres se ve limitada por los mecanismos y reglas de juegos establecidos, horarios, tipos de representatividad, priorización de temas, etc., definidos de acuerdo a las lógicas masculinas y también por la sobrecarga de trabajo que enfrentan las mujeres. Asimismo, en determinadas áreas, como la planificación de la ciudad, las mujeres han estado ausentes de las decisiones que condicionan su vida cotidiana. La participación ciudadana de las mujeres es una de las estrategias fundamentales a promover para lograr una ciudad equitativa e incluyente. Desde el gobierno local se deben garantizar los procedimientos y condiciones que garanticen la participación de las mujeres en las decisiones que conciernen a la organización del territorio y la definición de presupuestos y prioridades de inversión. Participación entendida en el sentido de las prácticas en las que puede incidirse y no donde

la participación de las mujeres sea una mera presencia". (Dalmazzo y Rainero, Revisión del Plan de OT desde un enfoque de género; Bogotá)

Esta omisión debe ser subsanada necesariamente durante el desarrollo del proceso de POT, siendo clave que para las etapas de prospección y validación se desarrollen también talleres específicos para mujeres. Esto es necesario, pues en algunos espacios los patrones socioculturales existentes han construido roles de género muy marcados, donde las mujeres se encuentran en una situación de desventaja. Esto no les permite expresar su opinión o discrepancia de manera abierta, perdiéndose con su silencio una parte muy valiosa de la percepción del territorio y de su futuro, considerando los roles diferenciados de ambos en la gestión del territorio.

El enfoque de género en el POT no significa hablar de igualdad de mujeres y hombres en abstracto, si no que implica tomar en cuenta los diversos colectivos que componen la población, los cuales usan y perciben la ciudad y los espacios de manera diferente según su inserción social, sus capacidades físicas, sus edades, su identidad de género, diversidad sexual, étnica y las condiciones de pobreza para vincularlos con diversos patrones de movilidad. (María Cristina Hurtado. Subsecretaría de Mujer, Género y Diversidad Sexual habla sobre el POT)⁷⁸

Asimismo, otra dimensión importante que usualmente pasa desapercibida en el desarrollo del proceso es el enfoque generacional como dimensión que permitiría rescatar genuinamente los conocimientos ancestrales que se encuentran reservados en las memorias de las personas adultas y ancianas de las comunidades, quienes no sólo representan la experiencia viva y real en las comunidades, sino que perciben el territorio como una geografía sagrada organizada bajo una serie de códigos simbólicos y espirituales que le dan sentido a sus vidas y que a su vez resguarda el orden natural del mundo andino,⁷⁹ a partir de la sacralización de ciertos espacios específicos: piedras, cerros, ríos, lagunas, etc.; reserva cultural que a pesar de reproducirse oral y verbalmente, tiene riesgo de perderse al no ser recopilada materialmente.⁸⁰

78 http://www.americalatinalgenera.org/es/index.php?option=com_content&view=article&id=2107&ml=1&mlt=s&tmpl=component&Itemid=564

79 En general espacio y territorio sagrado fundamentan y sustentan la esencia del pensamiento indígena y de las comunidades fuertemente rurales; son aspectos culturales que sustentan miradas y dinámicas importantes a los procesos de ordenamiento territorial concebidos desde una lógica occidental.

80 Otro importante factor de riesgo tiene que ver con el fenómeno del despoblamiento de zonas rurales que en algunos casos implica estar al frente de comunidades gerontocráticas. Algo de esto ocurre en la sierra de Huaral, Huaura en la región Lima Provincias.

En un proceso de macro ZEE OT, es más difícil rescatar esas percepciones pues la representación de las comunidades, como hemos señalado varias veces en este documento, se diluye en cuanto se avanza en el nivel territorial. A nivel micro existen mayores probabilidades de rescatar e incorporar esas cosmovisiones, por la oportunidad del “face to face”, de allí la importancia de que antropólogos puedan formar parte de equipos de ZEE OT, por la capacidad de manejo de categorías de análisis y de interpretación de la cosmovisión andina o amazónica, como un sistema integrado, como un todo, y no como un fenómeno situacional analizado por partes como lo haría un lego.

En las experiencias observadas no hemos podido identificar mecanismos metodológicos específicos que intenten recoger esas cosmovisiones. Sólo en el caso de Pitumarca se percibe mayores probabilidades de un intento por recogerlas a partir de la incorporación de componentes lúdicos en los talleres comunales desarrollados, pero no tenemos mayor referencia de que, por lo menos, se hayan ejecutado talleres exclusivamente con las personas más adultas y ancianas de las comunidades. Por tanto, es un asunto pendiente precisar en las propuestas metodológicas de elaboración de ZEE OT en zonas andinas, mecanismos para la incorporación de esas cosmovisiones culturales.

La articulación entre niveles e instrumentos

Una de las disyuntivas no resueltas en relación a los procesos de Ordenamiento Territorial se refiere al modo de articulación de los POT en los distintos niveles de gobierno y además su concordancia con los instrumentos de planificación.

7.1 Articulación entre niveles de gobierno

Actualmente las propuestas de Ley de OT existentes contemplan una articulación vertical de dichos planes. Bajo este esquema los gobiernos regionales, provinciales y distritales deben implementar los lineamientos de OT planteados en el nivel de gobierno superior. Este esquema es controversial, pues en la práctica los gobiernos locales deben acatar proyectos no concertados localmente, que son vistos como impuestos desde el gobierno central, siendo interpretado como la pérdida de parte de su autonomía en la toma de decisiones. Por otro lado, tampoco es posible pensar que los gobiernos locales tomen decisiones sin considerar los lineamientos de desarrollo de carácter nacional; bajo este esquema sería poco manejable desarrollar un proyecto país. Si consideramos que es en el ámbito local donde las políticas tienen impacto, la pregunta es ¿cómo conciliar los distintos intereses a nivel local? y ¿cuál es el mejor esquema de articulación que deben tener los planes de ordenamiento territoriales?

Un aspecto que no se contempla es: ¿cómo se vienen formulando los lineamientos de ordenamiento nacional, políticas nacionales y planes de carácter nacional como por ejemplo el Plan Bicentenario? ¿Existe participación real de los gobiernos locales en la discusión de estas políticas y herramientas? ¿Cómo se definen los objetivos de desarrollo a nivel nacional? ¿Cómo se definen las prioridades de inversión? E incluso, ¿qué criterios se utilizan para establecer el carácter de

“interés nacional”? Estas interrogantes remiten a problemas de fondo, que aún no se han abordado y que los procesos de OT arrastran y hacen evidente de manera local.

Es cierto que deben existir lineamientos nacionales que apunten a solucionar problemas de carácter prioritario como la mortalidad infantil, el analfabetismo, la deforestación, la dependencia de los hidrocarburos, etc. El problema radica en que la construcción de dichos lineamientos no son realizados en un ejercicio de carácter nacional, con la participación de todos los sectores y niveles de gobierno bajo los principios de participación y también de consulta.

Por otro lado, a nivel local encontramos una serie de instrumentos de planificación territorial que no se encuentran armonizados, esto genera retrasos y pérdida de recursos. En este sentido, se plantea que el POT sea el instrumento articulador que subsuma todos los planes; el POT tendría carácter de plan madre, del que pueden desprenderse planes de carácter específico. En este marco, el PDC cumpliría un papel de guía, de referencia hasta que el POT se haya consolidado.

Entonces, el escenario peruano de actual construcción de los instrumentos de gestión del territorio exige la articulación de los mismos a fin de ofrecer sostenibilidad a los procesos. En ese sentido la Arq. Liliana Miranda, del Foro Ciudades para la Vida, nos plantea a nivel central la unión de las competencias sectoriales en un Reglamento de Compatibilización de uso del territorio.⁸¹ El OT es una política de Estado, las políticas sectoriales jerárquicamente están por debajo, por ello no es recomendable tener un POT a nivel nacional, que deba ser la expresión espacial del plan de desarrollo nacional, lo cual generaría superposición de competencias de lo nacional, regional y local (considerando la autonomía de los tres niveles), la idea es tener una política nacional que parta del consenso de todos los sectores y en la que se incluyan cada uno de los planes territoriales de cada sector, esto dará la pauta a los gobiernos regionales para actuación en cada ámbito (agricultura, minería, energía, construcción, etc.).

El POT (que incluye plan de uso y plan de ocupación del territorio) puede comprenderse como la versión espacial del PDC, en esta lógica, el Plan de Desarrollo Nacional debe ser responsabilidad del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN, los PDC son responsabilidad de las regiones y los gobiernos locales (ya se encuentran estructurados dentro de un sistema y cuentan con asignación de presupuesto a través de los PP y el sistema SNIP), sin embargo estos planes de corto plazo deben compatibilizarse con los POT de largo plazo para continuar con esta estructura institucional ya armada y poder incluir la dimensión territorial del POT a través de la georeferenciación de lo plasmado en el PDC.

81 Ver 2.2. Marco Normativo del OT.

En esta misma lógica de ir de arriba hacia abajo, el ingeniero Efraín Arana nos esquematiza el óptimo proceso de planificación del territorio que empieza en el nivel central, es decir, se debe iniciar a nivel de región en un proceso macro, meso y terminar en el micro, de esta manera se fortalecen capacidades a través del reconocimiento del territorio desde lo general a lo específico.

7.2 Articulación con instrumentos de planificación

El proceso de descentralización y de reforma del Estado –si no calculamos mal, relanzado por octava vez hace diez años durante el gobierno de Alejandro Toledo–, trajo consigo una serie de reivindicaciones importantes siendo una de las más significativas la relacionada al fortalecimiento de la participación ciudadana y al fortalecimiento de la autonomía de los gobiernos subnacionales. Como soporte a este proceso de reconstrucción de la institucionalidad participativa y de la gestión pública regional y local, y respaldado además en un amplio e importante marco normativo por cierto, un conjunto de instrumentos de gestión fueron propuestos y promovidos enfatizando en la importancia de la planificación en un contexto donde la autoridad nacional pertinente (CEPLAN o la que fuese) estaba muy debilitada o era inexistente. Luego de varios años de reflexión y de capitalización de experiencias aisladas de planificación participativa y de concertación, promovidas fundamentalmente desde las ONG, se llegó a la conclusión de que, efectivamente, era importante involucrar y comprometer a la ciudadanía en los procesos de planificación concertada de acciones estratégicas para su desarrollo, pilar de la democracia participativa.

En ese proceso de reivindicación de la participación social, de fortalecimiento del protagonismo ciudadano en la construcción del desarrollo local y de fortalecimiento (insuficiente)⁸² de los gobiernos regionales y locales en los asuntos relacionados a la gestión sostenible del desarrollo, los instrumentos de gestión promovidos tenían por objetivo fortalecer y renovar la gestión pública local y regional en la lógica de darles mayor autonomía a los gobiernos sub-nacionales y ordenar mejor las acciones para fortalecer la lucha contra la pobreza.

En ese marco, el PDC fue considerado como el instrumento de gestión pública más importante con el que los gobiernos locales y regionales debían contar para la toma de decisiones y la ejecución de acciones estratégicas para el desarrollo de su territorio. Precisamente, el PDC expresa y recoge las principales políticas públicas y lineamientos de acción estratégica para enfrentar la pobreza, mejorar el nivel de vida de las personas y lograr el desarrollo humano sostenible de la población. La principal riqueza del PDC es precisamente el carácter de ser un

82 Se pretendía otorgar autonomía sin una base sólida, pues no se contaba con un plan nacional de desarrollo de capacidades que acompañase precisamente a estos gobiernos en la gestión de su desarrollo.

instrumento elaborado participativamente, donde las percepciones y opiniones ciudadanas son recogidas e incluidas a partir de procesos de consulta en el marco de talleres amplios y abiertos, siendo el requisito fundamental la capacidad para llegar a acuerdos concertados; ejercicio político y ciudadano que se aprende en la práctica, allí donde las papas queman.

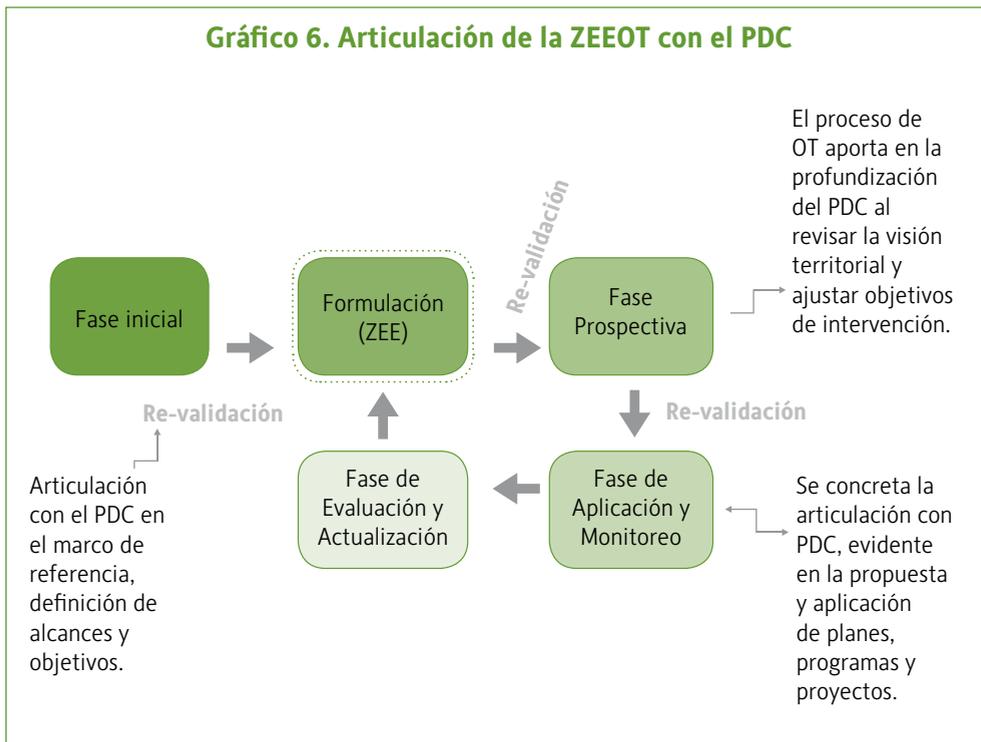
Pero el PDC pierde fuerza si no logra que los otros instrumentos de gestión más específicos, por ejemplo, el Plan de Salud, Plan de Desarrollo Económico, Plan de Desarrollo Turístico, Plan de Desarrollo Rural, etc., y entre ellos el POT y la ZEE, se articulen a él. O al revés, los otros instrumentos serán poco útiles y potentes si no se articulan al PDC, pues es de suponer que éste expresa los deseos y visiones del territorio y el de sus habitantes. En efecto, si el PDC expresa las principales políticas públicas de una región, provincia o distrito, es entendible que los demás instrumentos específicos que precisamente expresan las políticas públicas sectoriales específicas a nivel regional y local deban estar articulados a éste. La insistencia e importancia de la necesaria articulación de todos estos instrumentos tiene que ver con la posibilidad de compatibilizar las políticas públicas en el territorio, ordenar las acciones y contribuir a una mayor eficiencia en la inversión y la gestión del desarrollo local y regional. Ahora bien, un factor que puede favorecer o atentar contra esta compatibilización tiene que ver precisamente con el nivel de compatibilidad de actitudes y comportamientos políticos de quienes dirigen o de a quienes se les encarga la administración pública local y regional, es decir, con la cultura política de quien gobierna; en otras palabras: se trata de voluntad política.

En un país como el nuestro, con una cultura e institucionalidad políticas precarias, caracterizadas además por el caudillismo, el oportunismo, y en el peor de los casos, por la lógica perversa del mal perdedor, se pone en riesgo la compatibilización (articulación) de las políticas públicas locales y regionales para el desarrollo, y fundamentalmente la sostenibilidad de estas políticas, pues la tentación a “empezar todo de nuevo” será siempre una recurrente en la gestión. Ese es un aspecto que el proceso de descentralización no contempló lo suficiente en el país y hoy muestra sus efectos perversos.

¿Cómo se da la articulación de la ZEE OT con el PDC?

Una limitación importante observada en la mayor parte de experiencias de ZEE OT a nivel nacional es la dificultad para articular adecuadamente la ZEE OT con el PDC. Lo que éstas y otras experiencias muestran es que los niveles de articulación se han dado por el lado de brindar información de diagnóstico para retroalimentar a los PDC, o para armar el marco de referencia al inicio de la ZEE tomando en cuenta la visión de desarrollo de la ZEE buscando orientar el norte del proceso.

Gráfico 6. Articulación de la ZEEOT con el PDC



En las experiencias observadas, aunque se han registrados utilidades importantes de la ZEE para la gestión de otros instrumentos, aún falta precisar más la articulación entre este instrumento y el PDC. Al respecto, la experiencia nos sugiere tres niveles de articulación.

- Un primer nivel de articulación es el que se da en la definición del marco de referencia de la ZEE definiendo el norte del proceso. Se hace una revisión del PDC y en función de la visión se definen los alcances y objetivos de la ZEE. Ocurre en la fase inicial del proceso.
- Un segundo nivel de articulación se da en la fase prospectiva, en el que el proceso de OT aporta en la profundización del PDC y ajustar objetivos de intervención. Ocurre en momentos en los que el PDC debe actualizarse.
- Un tercer nivel de articulación definitivo es el que debe darse al momento de la aplicación de planes, programas y en la identificación y priorización de proyectos de inversión pública. Ocurre en la fase de aplicación y monitoreo.

¿Es posible una política pública de OT en el país?

Ante tantas dificultades –principalmente la ausencia de una plataforma normativa coherente, propuesta metodológica insuficiente y la incompatibilidad de escalas–, una de las inquietudes que ha surgido durante el desarrollo del presente estudio ha sido la discusión acerca de la posibilidad de una política pública de OT en el país; más aún, en un contexto de incremento y exacerbación de conflictos socioambientales por los impactos negativos que ha generado la expansión desordenada y poco regulada de las actividades extractivas en los últimos veinte años, y donde además los gobiernos de turno de este periodo han demostrado no tener interés en el tema, sea por desconocimiento o por sujeción a un esquema de desarrollo primario exportador como principal salida a los problemas del subdesarrollo. Creemos que la posibilidad de una política pública en OT pasa por identificar específicamente la utilidad estructural de la ZEE y el OT, y además, por la posibilidad de contar con propuestas coherentes desde las propias experiencias –a partir de la evaluación de sus logros y/o tropiezos–, que den pistas concretas y reales para iniciar y fortalecer la discusión del OT como política pública que permite la articulación genuina de los esfuerzos sectoriales para el desarrollo territorial.

8.1 Utilidad de la ZEE a escala regional y local

Es cierto que a nivel local cuesta percibir de manera inmediata la utilidad de la ZEE, principalmente por tratarse de un proceso “nuevo” de planificación en el país, que se ve afectado además por la precaria institucionalidad concertadora local, constituyéndose la mayoría de veces en la principal limitación del proceso, especialmente a la hora de su implementación. Además recordemos que la visión instrumentalista de la gestión pública –que prioriza la “formalidad” del

instrumento de gestión antes que la construcción de procesos–, ha primado buen tiempo en la planificación nacional, regional y local, fortalecida además por la agonía prolongada –con posterior desaparición por cierto–, de la institucionalidad planificadora en el país. Al respecto, se espera que esta visión vaya cambiando en los siguientes años, pero es un proceso largo que requiere, de un lado del fortalecimiento de capacidades de prospección consensuada entre sociedad civil y actores políticos, entre actores públicos y privados; y de otro lado, de voluntades políticas fuertes desde “arriba”, principalmente desde el gobierno nacional.⁸³

Así pues, en este escenario complicado es probable y entendible que surjan dudas en torno a la utilidad de estos instrumentos, considerando además la ausencia de una ley de ordenamiento territorial que aporte el basamento normativo mínimo para: (a) sustentar la condición de instrumentos “vinculados” entre sí –que contribuiría a superar la confusión extendida entre ZEE y OT– y (b) para sustentar la naturaleza genuinamente “vinculante” del POT. No es que partamos de una visión formalista del proceso sujetando estrictamente la utilidad de estos instrumentos a la disponibilidad de mecanismos legales mayores, que por obvias razones es de por sí un aspecto necesario si pensamos el “ordenamiento territorial” como política pública nacional, regional y/o local, sino que, más allá del instrumento, cuya principal utilidad finalmente puede verse en términos de la disponibilidad de información sistematizada sobre el territorio, lo que nos interesa es poner en evidencia la utilidad que se genera durante el proceso para lograr ese instrumento.

Dicho esto, y apelando a las lecciones aportadas por las experiencias observadas en este estudio, creemos que la utilidad de la ZEE puede verse en dos niveles:

1. El primero de ellos tiene que ver con la idea de la ZEE como instrumento, es el momento final del proceso que aporta un nivel sistematizado de información bastante útil para la gestión sectorial y para la toma de decisiones públicas sobre el territorio; la utilidad de la ZEE en este momento tiene que ver con aspectos técnicos y políticos de gestión.
2. El segundo, el más importante desde nuestra perspectiva, tiene que ver con la idea de la ZEE como proceso generador de otros procesos, y en ello nos referimos básicamente a la oportunidad de promover fortalecimiento de identidades locales, acción colectiva, capital social y por tanto consulta

83 Hay que reconocer también que aunque la ZEE es un instrumento poderoso de diagnóstico, hay un factor político negativo que ha llevado a desvalorar el proceso desvirtuándolo, sobre todo en territorios concesionados o con presencia de actividades extractivas de gran impacto debido a la colisión de fuertes intereses locales y regionales contrapuestos. Aunque no es posible la toma de decisiones con la ZEE dado que no es un instrumento vinculante, éste no está siendo debidamente aprovechado; hay una serie de productos intermedios que pueden ser extraídos de la etapa de desarrollo de sub modelos que pueden ser insumos para el desarrollo de planes específicos que muestren resultados inmediatos.

comunal horizontal y vertical; aquí hay un nivel de utilidad que tiene que ver más con aspectos metodológicos, sociales y políticos.

Ahora bien, cuando la ZEE ha sido promovida bajo el formato de consultoría, es decir, encargando la conducción de ese proceso a un consultor externo, su utilidad se limita solamente a lo técnico, pues este formato de ejecución desperdicia y pierde de vista la oportunidad de construcción de procesos colectivos de consenso en el territorio.

8.2.1 Utilidad de la ZEE como instrumento

La utilidad de la ZEE como instrumento de gestión puede verse desde varios aspectos.

a. En lo técnico:

- Aportó información sistematizada de diagnóstico para la identificación de proyectos de inversión pública y mejorar el sustento técnico de esas propuestas. (Pitumarca, El Carmen de la Frontera).
- Para la actualización de los planes de desarrollo concertado (Cajamarca, Pitumarca); y para la complementación de diagnósticos de sectores públicos (Pitumarca).
- Aportó con sistemas de información geográfica como en El Carmen de la Frontera, donde en efecto, fue la primera vez que el distrito contó con un sistema como éste, confiable y con información actualizada del distrito.⁸⁴ De manera concreta la información cartográfica sirvió para desarrollar una serie de actividades y acciones específicas relacionadas con la implementación de proyectos productivos.

“Gracias a la información de ZEE pudimos identificar y gestionar 38 proyectos de inversión pública para el pueblo. Fue muy importante para nosotros esa información”. (Manuel Zvitcovich, ex alcalde de Pitumarca)

“Sirvió mucho para que en Pitumarca sectores como salud, educación, agricultura puedan tener acceso a información que no encontraban en otro lado. Eso hizo que luego se involucraran en el proceso”. (Cecilia Gianella, ex coordinadora de ETC-ANDES)

⁸⁴ Es importante rescatar que el desarrollo de la ZEE en El Carmen de la Frontera fue un proceso que planteó un hito para la planificación local. Previo a ello, la municipalidad distrital sólo contaba con un Plan de Desarrollo Concertado, que tenía como principal carencia la ausencia de una visión territorial. Es posible señalar tipos de impactos directos del proceso de ZEE desarrollado: uno de carácter técnico u otro de carácter político social.

b. En lo político:

- Sirvió de insumo para la promoción de mecanismos de gobernabilidad como ocurrió en Cajamarca, donde en setiembre de 2010 previo al proceso electoral de autoridades regionales y municipales, en la región se suscribió la firma del “Acuerdo de Gobernabilidad para el Desarrollo Sostenible de la Región Cajamarca” por siete de los doce candidatos al gobierno regional, entre varios de los acuerdos en materia ambiental se señala la aprobación del POT, además de la implementación del “Sistema Regional de Áreas de Conservación” y la aprobación de la “Estrategia Regional de Cambio Climático”.
- En El Carmen de la Frontera el análisis de las potencialidades y limitaciones de las Unidades Ecológicas Económicas sirvió para identificar la incompatibilidad de la actividad minera en la zona del proyecto minero de Río Blanco.

“Con la Mesa (de Concertación de Lucha Contra la Pobreza) se fue a todas las provincias a promover acuerdos de gobernabilidad. Entonces se pudo lograr que la ZEE sea parte de un acuerdo de gobernabilidad. Y eso fue clave, lo que permitió asegurar su consideración como agenda. En este momento es ver cómo se engancha la ZEE en los PDC provinciales” (Cristina Chambizea, ex coordinadora de AMCECC y REMUR Cajamarca).

“Ha sido uno de los primeros procesos de esa naturaleza. Ha servido para defender el medio ambiente. Porque ha salido que el distrito no es apto para las actividades mineras” (Sebastián Meléndez, gerente de la Municipalidad Distrital de El Carmen de la Frontera).

c. En lo social:

- La experiencia de Cajamarca permitió contribuir a los procesos de concertación entre los diferentes actores sociales sobre la ocupación y uso adecuado del territorio, en este sentido, la participación de los diversos actores en determinados momentos del desarrollo del proceso y finalmente en la fase de validación convierte a la ZEE de Cajamarca en un instrumento socialmente aceptado.
- Promovió el reconocimiento del territorio y de su organización espacial. Se comprendieron procesos como la distribución poblacional, el avance de la deforestación, entre otros.
- Aportó información básica a las comunidades para la toma de decisiones comunales a partir de versiones populares del instrumento. Generó

mayor conocimiento de las potencialidades y limitaciones del territorio (Pitumarca).⁸⁵

“Este Ordenamiento Territorial se debe desarrollar en un contexto en el que en Cajamarca existen actores de la sociedad que reflejan intereses diversos (nativos, colonos, inversores, fuerzas de seguridad, migrantes, ocupadores de suelo, etc.); en donde existe retraso en las comunidades rurales versus los territorios urbanos y sobre todo donde hay inequidad de atenciones. En un contexto en el que es predominante la conflictividad socio ambiental ligada al uso, tenencia, y explotación de los recursos naturales”. (Sergio Sánchez - GRUFIDES, ex gerente regional del RENAMA)

“Esa toma de conciencia, que sepamos valorar nuestra tierra, nuestra madre tierra. Saberla utilizar el cómo, el por qué y por qué no, de ahí viene que uno es cuidadoso con los recursos naturales”. (Sr. Pedro Aponte, ex Presidente de la Comunidad de Segunda y Cajas, El Carmen de la Frontera)

8.2.2 En la generación de procesos

Aquí es más útil la ZEE por cuanto promueve la reconstrucción de otros mecanismos, productos intermedios y procesos importantes de desarrollo local. Esa utilidad puede apreciarse en los siguientes aspectos:

a. En lo metodológico:

- En el caso de Cajamarca se elaboró la Guía metodológica para desarrollar el proceso de elaboración del plan de Ordenamiento Territorial de la región Cajamarca con enfoque prospectivo, aún sin existir a nivel nacional una propuesta metodológica de este instrumento, su elaboración a nivel regional es un aporte a la normativa nacional a fin de orientar el desarrollo de estos procesos y viabilizar la gestión del territorio en las regiones. En este sentido esta guía metodológica plantea una base conceptual del OT y prospectiva territorial, define los pasos metodológicos de desarrollo del proceso tomando como base la ZEE, por último, orienta la concertación de las políticas y estrategias para el ordenamiento y desarrollo territorial de la región.
- Como producto intermedio del proceso de ZEE en la región y teniendo como base la información recopilada, analizada y procesada en el sub modelo de valor bioecológico, se desarrolló la Estrategia regional de biodiversidad,

⁸⁵ En el caso de Pitumarca hay que considerar que la ZEE y el POT se desarrollaron en un momento en el que la discusión sobre el ordenamiento territorial y su consulta a las comunidades no tenían el énfasis que hoy vemos.

como un “proceso continuo, permanente y de intercambio, que plantea involucrar en los esfuerzos para su conservación a todos los actores e instancias”⁸⁶ desarrollando un proceso participativo y descentralizado en el cual se han identificado ecosistemas naturales, especies endémicas, cultivos tradicionales, los beneficios y el estado de conservación de la biodiversidad a fin de establecer las políticas de gobierno para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad de Cajamarca.

- Otro producto intermedio que podemos identificar es la aprobación del Sistema Regional de Conservación,⁸⁷ que como instrumento de gestión del territorio tiene estrecho vínculo con la ZEE, la Estrategia Regional de Biodiversidad, el PDC y el sistema regional de gestión ambiental, por cuanto a través de él en un proceso concertado entre el Estado y la sociedad civil, se impulsarán estrategias de conservación y uso sostenible de la biodiversidad en la región Cajamarca.
- En el Carmen de la Frontera, aunque la elaboración de la metodología está en proceso, se está haciendo evidente la utilidad de la ZEE en la etapa de evaluación del Presupuesto Participativo, ya que identifica potencialidades y limitaciones y las propuestas de proyectos no deben ir en contradicción con los identificados por la ZEE.
- En Pitumarca, la ZEE fue muy útil por cuanto estimuló innovaciones metodológicas enfocadas hacia la inclusión social y la consulta a las comunidades con técnicas estratégicas que sirvieron para el fortalecimiento del capital social y la gestión del conocimiento local rural, incluyendo además enfoques de género posibilitado por las sinergias promovidas.

“La aprobación de la guía metodológica de ZEE a nivel departamental repercute a nivel nacional, como un asunto de voluntad política local y regional y un asunto de voluntad técnica en lo nacional”. (Alicia Quispe, Coordinadora de la ZEE Cajamarca)

“...(la ZEE) permite aterrizar políticas públicas en el marco de la Ley Orgánica de Municipalidades generadas a partir de los submodelos validados sin tener el proceso culminado. Por ejemplo la estrategia regional al 2021 para trabajar en las Áreas de Conservación Regional respaldada por el modelo de valor bioecológico, se elaboraron expedientes técnicos para cada una de las ACR identificadas”. (Sergio Sánchez, GRUFIDES, ex Gerente regional del RENAMA)

86 Perú: Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica, D. S. N° 102-2001-PCM.

87 Aprobada el 3 de agosto de 2011, por el pleno del Concejo Regional de Cajamarca.

b. En lo comunal:⁸⁸

- En El Carmen de la Frontera fue evidente el fortalecimiento de la identidad y la revalorización de las costumbres locales. Se establecieron nuevas formas de relacionamiento entre los actores locales, siendo la primera vez que discutían y participaban del desarrollo de instrumentos de carácter técnico.
- En el caso de Pitumarca, fortaleciendo autoestima local, confianza interpersonal y confianza hacia procesos promovidos por “actores externos” (ONG, IMA). En efecto, la ZEEOT promovió un proceso importante de construcción de acción colectiva comunal respaldado en el desarrollo y transferencia inclusiva de capacidades (manejo de GPS, planes comunales, manejo y gestión comunal del territorio), acaso rasgos importantes de inclusión social.

“Hemos dicho nosotros que no se debe perder la costumbres de la comunidad, festejarle su aniversario a la comunidad, las costumbres, nuestras acequias, los caminos, sus fiestas en cada caserío, sus corridas de alcalde, vestimenta” (Sra. Josefina Aponte, ex presidenta de la Ronda Femenina de la provincia de Huancabamba)

c. En lo político:

- En Cajamarca el proceso propició la discusión en torno a la autonomía de la regiones frente a los procesos de OT, por competencias que deben corresponder a las regiones y que se concentran a nivel central, al respecto la propuesta de Estrategia Nacional de ZEE⁸⁹ planteada por el gobierno anterior, recortaba facultades de los gobiernos regionales en materia territorial y en materia de aprobación de los procesos, por lo que desde el Gobierno Regional de Cajamarca y Comisión Técnica de ZEEOT se emitió un pronunciamiento. En la actualidad dicha estrategia se encuentra en discusión.
- El equipo técnico de ZEE también trabajó el aspecto de fortalecimiento de capacidades de las Comisiones Ambientales Municipales (CAM) a nivel de las provincias, como instancias de gestión ambiental municipal, encargadas de coordinar y concertar la política ambiental municipal, a

⁸⁸ Es preciso señalar que sólo a nivel micro es posible percibir la participación comunal; en el nivel macro ésta se diluye por la complejidad de la representación. Los procesos observados ponen en evidencia la debilidad de la organización comunal a niveles regionales, por lo menos en esta parte del territorio nacional.

⁸⁹ Promulgada mediante Resolución Ministerial N. 139-2011-MINAM.

fin de darle sostenibilidad al proceso. Utilidad importante en la lógica de construcción de institucionalidad ambiental.

- En el Carmen de la Frontera actualmente la experiencia se ha difundido entre otras municipalidades distritales, que tienen interés en desarrollar sus procesos, incluyendo la Municipalidad Provincial de Huancabamba.
- En Pitumarca propició una mejora de las relaciones entre Estado y sociedad, y que fue percibido en la reconstrucción de la confianza entre autoridad local y comunidades, que estimuló compromisos políticos genuinos respecto a la importancia de gestionar adecuadamente el territorio. Prueba de ello es la gestión de 38 proyectos en base a la ZEE.⁹⁰ Y que se ha expresado en voluntades políticas favorables a esta dimensión de la gestión pública municipal.

“Es cierto, la ZEE - OT en el país es urgente para la planificación y la gestión del desarrollo de forma sostenible, pero precisamente la normatividad debe recoger las experiencias de todos los actores y sectores competentes, ser neutral y no defender únicamente el interés de las minorías o del sector que maneja la economía del país, que nos da a entender la norma en cuestión”. (Vladimir L. Sedano Mayhua, ECOSS SRL)

“Una estrategia para dar seguimiento a los logros obtenidos en la ZEE ha sido fortalecer a las Comisiones Ambientales Municipales CAM dotándolas de mayores conocimientos y promoviendo la participación a fin de promover un proceso de OT con personas capaces de aportar en la toma de decisiones del futuro regional”. (Sergio Sánchez, GRUFIDES, ex gerente regional del RENAMA)

“Hoy está sirviendo de ejemplo, hay muchos más distritos que están viniendo a ver, a recoger información y la experiencia que ahí se ha vivido, porque es un estudio base para poder enmarcar el posterior plan de OT” (Ramiro Ibáñez, alcalde de la provincia de Huancabamba)

8.2 ¿Estrategias regionales de OT o estrategias macro-regionales de OT?

Finalmente, en este escenario de incertidumbres los actores consultados han estimulado, como corolario del estudio, un debate importante acerca de cuáles serían las probables salidas para poder contar con una política nacional de OT que

⁹⁰ Lo que uno observa al llegar a Pitumarca es el orden en el que se vive y rasgos de un desarrollo inicial importante.

finalmente contribuya a resolver todos los entrapamientos y vacíos existentes. La reflexión ensayada desde la experiencia lleva a dos propuestas: a) optar por el desarrollo de estrategias regionales de OT, y b) desarrollar estrategias macro regionales de OT, a partir de la conformación de comités consultivos macro regionales. Ambas consideran lo siguiente:

- a. **Promover planes o estrategias regionales de OT.** Esta propuesta busca que cada región, capitalizando las experiencias de ZEE promovidas en su jurisdicción y evaluando la vocación del territorio, planteen estrategias regionales de OT para contribuir al fortalecimiento de políticas regionales de desarrollo territorial. Esta propuesta le otorga un peso importante a los gobiernos regionales como entes autónomos, y aunque eso no signifique contraponerse a los mandatos del nivel central, otorga ciertamente una responsabilidad mayor a estos gobiernos. La crítica mayor que se le hace es que reproduce un esquema donde habría un riesgo importante en términos de debilitar y fragmentar los bloques regionales consolidados (INTERNOR, MACROSUR, etc.) luego del frustrado proceso de integración regional llevado a cabo el 2005.
- b. **Impulsar estrategias macro regionales de OT.** A partir de la conformación de Consejos consultivos macro regionales como espacios de discusión sobre OT, basados en las Juntas de Coordinación Interregional (JCI). Propuesta que corrige la probable limitación de la anterior argumentando que pensar en estrategias regionales significaría restarle importancia a los Planes Concertado de Desarrollo Regional (PCDR), pues en ellos se expresan las políticas de desarrollo territorial a llevarse a cabo en cada región. Por tanto, es estratégico fortalecer los esquemas de asociatividad y coordinación interregional logrados hasta el momento a partir de los espacios macro regionales conformados: las Juntas de Coordinación Interegional,⁹¹ con lo que además se reactivaría el interés por fortalecer el proceso de regionalización y descentralización. De tal forma, lo factible es pensar en cuatro Estrategias Macro Regionales de Ordenamiento Territorial que puedan dar forma a una Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, que desde los Comités Consultivos Macroregionales conformados (basados en las JCI), estimulen una discusión nacional concertada sobre el diseño de la necesaria política pública nacional de ordenamiento territorial en el país.

91 Las JCI conformadas hasta el momento son: INTERNOR, que agrupa a Tumbes, Piura, La Libertad, Ancash, Cajamarca y Amazonas; CENSUR, que agrupa a Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Ica Junín, Lima y Pasco; CIAM, que agrupa a Loreto, San Martín, Amazonas, Madre de Dios y Ucayali; la MACROSUR, que agrupa a Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna.

8.3 El OT y los conflictos por el uso del territorio

En los últimos años se ha registrado un incremento importante, tanto en número como en intensidad, de conflictos sociales asociados principalmente al desarrollo de actividades extractivas. Aunque las probables razones tengan que ver con el gran impacto que estas actividades generan en el territorio afectando los recursos naturales, en la práctica el incremento de estos conflictos se debe a la ausencia de políticas de ordenamiento territorial y a su limitada –casi inexistente– armonización o concordancia con las políticas sectoriales. Lo concreto es que al interior del Estado existen serias contradicciones entre los modelos de desarrollo económico a nivel nacional y sectorial y entre los planes de desarrollo, que son concertados desde los gobiernos sub nacionales.

Quizás el ejemplo más claro de ello se encuentra en el extensivo avance de las actividades extractivas en el territorio, pues actualmente cerca del 20% del territorio nacional se encuentra bajo concesión minera.⁹² Incluso se puede encontrar territorios sumamente concesionados para la actividad minera, como las provincias de San Pablo, San Miguel y Hualgayoc en la Región Cajamarca cuya superficie concesionada excede el 90% de la extensión provincial.

Es evidente que no es viable desarrollar actividad minera en el 100% de un territorio, pero el marco legal no presenta ningún tipo de limitación frente a la posibilidad de concesionar todo un ámbito político administrativo, salvo que existan zonas de exclusión minera. En este contexto los territorios están sujetos a fuertes procesos de especulación por grupos de interés económico –evidentes en el otorgamiento intensivo de concesiones mineras– y cuyo impacto trasciende el tema minero. Esto genera a su vez otros procesos de especulación como la compra de tierras que torna vulnerables a la población y comunidades frente a actores exógenos con poder económico e incluso político.

Ante este escenario se plantean muchas interrogantes frente al futuro de los procesos de OT. ¿Hasta qué punto es posible hablar de ordenamiento territorial en un contexto de intensiva expansión de las actividades extractivas? e incluso ¿cómo es posible hablar de gestión del territorio? Las autoridades locales y la población se enfrentan a grandes retos en sus procesos de planificación, pues no sólo deben considerar sus propias aspiraciones, sino ¿deben sumar a ello todos los intereses mineros? Esta figura exacerba el descontento y a la larga tiende a devenir en conflicto.

Al respecto son cada vez más preguntas que respuestas. Se sabe que urge ordenar el uso que se hace del territorio evitando la especulación. Se espera que un marco

92 Según CooperAcción, en base a información oficial del MEM.

legal más claro contribuya a ordenar también los intereses sectoriales respetando los derechos ancestrales hacia el uso de recursos y derechos fundamentales como el de la consulta previa. Esta tarea compleja no sólo beneficia a la población, comunidades y pueblos, también repercute en beneficio de los propios inversionistas pues aporta el marco de seguridad jurídica y paz social para sus emprendimientos.

Lecciones aprendidas

- a. Uno de los aprendizajes aportados por las experiencias observadas nos muestra que todo proceso de ZEE/OT abre la posibilidad de hacer que diversos actores se sienten en una misma mesa a ponerse de acuerdo respecto a las potencialidades y limitaciones del territorio para su uso sostenible. Implica un proceso de construcción de consensos políticos y sociales que es posible si los actores ponen a disposición voluntad para concertar y dialogar. Dicha voluntad es estimulada si la autoridad regional y/o local asume un liderazgo importante en la conducción del proceso.
- b. Las experiencias muestran precisamente eso: decisión firme de la autoridad regional y/o local para asumir tal conducción, disponiendo de un equipo interno y de recursos para tal fin. Encargar dicha conducción a un consultor externo no contribuye a la posibilidad de construir y fortalecer procesos colectivos de construcción de consensos para la gestión del territorio, puesto que el consultor, como es legítimo, estará interesado en entregar los productos y concluir el proceso en el plazo previsto, y no necesariamente en la construcción de procesos.
- c. Es importante incorporar criterios de descentralización del proceso, pues contribuye a abrir la participación y a legitimarlo concertadamente al acercarlo a la gente y a los actores en el territorio. Ese factor le da más posibilidades de sostenibilidad, más aún si se recurre a un plan de comunicación que permita posicionar el proceso en la agenda de los actores locales. Por ejemplo, testimonios recogidos por el estudio muestran que los cuestionamientos hechos al poco nivel participativo de la ZEE de la Región Piura se explica por la limitada capacidad de descentralización de dicho proceso.

- d. No es recomendable que un proceso de ZEE sea conducido totalmente bajo la modalidad de consultoría, pues al delegarse directamente a un especialista externo o a una firma consultora se pierde de vista la oportunidad de generar compromisos sectoriales potentes y fortalecer equipos técnicos internos. La experiencia de la región Cajamarca o la de Pitumarca, en relación a otras,⁹³ muestra la efectividad cualitativa del desarrollo del proceso de ZEE bajo la modalidad de administración directa. Permitted “construir”⁹⁴ equipo técnico, instalar una oficina permanente de soporte y la integración de un sistema de información territorial, que permitió la evolución del proceso y su posterior institucionalización dentro del Gobierno Regional.
- e. Para que la participación a nivel regional y/o local sea abierta con todas las instituciones y actores regionales, es necesario contar con estrategias específicas de incidencia política. Si a ello se le agrega mecanismos de seguimiento de convocatorias, mucho mejor. El involucramiento directo de los gobiernos locales en un proceso de ZEE regional, permite ampliar los niveles de sensibilización local y estimula la participación.
- f. La gran dificultad de todo proceso de ZEE tiene que ver con la poca claridad respecto a los conceptos que se quieren transmitir sobre todo en territorios concesionados o con presencia de actividades mineras. Es lo que pasó en las experiencias observadas. Los actores locales asumen siempre que la ZEE es un instrumento vinculante y cuyo objetivo final es decirle “no” a la actividad minera. Este puede ser un factor de conflicto y es necesario que los equipos y facilitadores estén bien entrenados para transmitir adecuadamente el mensaje: *“la ZEE es un diagnóstico de potencialidades y limitaciones del territorio; el POT, basándose en la ZEE, indica qué y en dónde puede hacerse tal actividad”*. El OT es un proceso continuo y la elaboración de la ZEE y POT constituyen partes constitutivas de dicho proceso.
- g. Asimismo, es indispensable que la información se brinde en un lenguaje bastante claro y sencillo, para que la población comprenda y se apropie

93 En la experiencia de macro ZEE de la región Piura, los estudios temáticos se realizaron bajo la modalidad de consultoría, lo cual, según las consultas realizadas, ocasionó la ausencia de los responsables de estos estudios en las fases de análisis, evaluación y validación del proceso, en ocasiones los consultores continuaron participando eventualmente por un interés profesional, más allá de una responsabilidad laboral contractual. Por otro lado, los aspectos negativos asociados a un proceso de ZEE bajo la modalidad de consultoría, están relacionados a: Se limita el proceso de actualización pues no se cuenta con la base de datos integrada en un sistema regional o local, se reduce el proceso de participación de la sociedad civil, se desconoce el desarrollo de cada etapa, no se genera procesos de aprendizaje al interior de los equipos técnicos, no se coordina con las instituciones públicas y privadas que operan en un determinado espacio.

94 En la lógica de componerlo, fortalecer sostenidamente sus capacidades técnicas y sociales, y mantenerlo en el tiempo.

progresivamente de todas las etapas del proceso y sus resultados. Es importante contar con capacidades dentro del equipo para traducir lo técnico a un lenguaje sencillo. No poner la atención debida a este factor perturba el éxito de un proceso de ZEE. En procesos de nivel micro este aspecto es fundamental, puesto que el proceso es más personalizado y la posibilidad de acercamiento con el ciudadano, poblador o comunero es mucho mayor.

- h.** Por el contrario, un proceso de ZEE de nivel macro es más despersonalizado, por tanto el contacto con el poblador es más distante, pues a nivel regional las representaciones sociales son más débiles que a nivel local. El proceso de macro ZEE es técnica y territorialmente más complejo, por tal razón es difícil una efectiva inclusión ciudadana en él. Esta es probablemente una limitación de los procesos de ZEE en este nivel, pero que no significa que sean menos participativos.
- i.** Por tanto, los procesos de ZEE/OT deben soportarse en estrategias comunicacionales específicamente inclusivas para que la participación sea propositiva. En tal sentido, se necesita de un plan de comunicaciones que debe ser elaborado previamente a la fase de sensibilización y que por lo menos enfatice en dos aspectos clave: a) en lo político: para la incidencia en autoridades locales y sectores públicos, b) en lo social; para estimular la participación ciudadana. Por ejemplo, en Cajamarca se organizó una red de comunicadores sociales rurales para dar soporte a la fase de sensibilización. Estas redes deben ser permanentemente retroalimentadas con información para mantenerlas activas y que den soporte al proceso.
- j.** Si bien es importante promover talleres participativos para lograr recoger la visión de la población y dar legitimidad al proceso, en las experiencias observadas se puede apreciar que fue importante tener en cuenta estímulos simbólicos para mantener la importancia y fortalecer la idea de pertenencia al territorio. En tal sentido fue fundamental que al final de cada taller en las comunidades (como ocurrió en Pitumarca), se haga entrega de un mapa del distrito. Este factor es clave para fortalecer inclusión e identidad local en el territorio.
- k.** Por existir diversos intereses en el territorio, éste se convierte en un escenario de potenciales conflictos, dependiendo de la capacidad de consenso de los actores locales y/o regionales. La experiencia de Cajamarca demostró que por momentos las capacidades de facilitación eran limitadas y más aún porque quien coordinaba el proceso facilitaba los talleres. No es recomendable que quien coordina una ZEE sea a la vez facilitador. Es mejor contactar con facilitadores externos para evitar suspicacias y sesgos durante el desarrollo del proceso. No olvidar que el lenguaje de la facilitación debe ser claro y la información entendible para que el objetivo sea efectivamente alcanzado en un escenario de consenso.

- l.** No se puede negar que en escenarios de recambio de autoridades la sostenibilidad de los procesos de ZEE depende de voluntades y actitudes favorables de los actores políticos. En el caso de Cajamarca y Pitumarca fue importante considerar un proceso de transferencia efectiva a la siguiente autoridad local, asignando un equipo permanente y recursos, para que le diera continuidad. Cuando se desarrolla en un escenario cercano a procesos electorales es importante tener en cuenta acciones de sensibilización con candidatos. Lamentablemente la precaria cultura política basada en el caudillismo considera la mayor parte de las veces “el hacer todo desde cero” como principio de gestión.
- m.** Otra de las estrategias clave para dar seguimiento a los logros o avances obtenidos por la ZEE es fortalecer a las Comisiones Ambientales Municipales (CAM). Es necesario dotarlas de mayores conocimientos y sensibilizarlas, buscando que sus agendas incluyan al proceso. Ocurre generalmente que estos espacios quedan de lado mientras los procesos avanzan en las localidades.
- n.** El proceso de OT debe involucrar a todos los actores territoriales, sin excluir a nadie. Un ejercicio de amplia convocatoria siempre es saludable en términos de legitimación. Al respecto, es bastante conocido que en la mayoría de casos el sector privado es renuente a participar en procesos que involucren la participación ciudadana –aunque hay contadas excepciones–, pues constituyen un grupo de interés muy particular. La experiencia muestra que diseñando una buena estrategia de sensibilización a la población sobre la gestión de su territorio, se genera como respuesta automática la participación de las empresas, pues verán afectados sus intereses.
- o.** Es importante reglamentar la participación no sólo antes de dar inicio al proceso, sino también en cada taller, más aún cuando se van a tomar acuerdos. Esta fue una debilidad en Cajamarca que determinó un desorden al inicio del proceso con el consiguiente retraso del mismo. Este es un instrumento específico de apoyo es muy útil porque ordena la participación de los actores.
- p.** Un proceso de ZEE no consiste sólo en hacer mapas. Si esa es la percepción del equipo entonces será un fracaso progresivo perdiéndose de vista la oportunidad de construir un proceso colectivo de concertación sobre el territorio. La experiencia de Cajamarca muestra que es importante discutir primero los submodelos que se van a trabajar en el territorio, para completar, en la primera fase del proceso, la información que se va a necesitar. Permite ahorrar tiempo y dinero, y no gastar innecesariamente el presupuesto en información que no será útil.
- q.** Es importante involucrar fuertemente a entes sectoriales de nivel nacional que tienen competencias en el territorio. Siendo el MINAM el ente rector en ordenamiento territorial, es importante aprovechar su presencia, coordinando

permanentemente con sus especialistas. Asimismo, es necesario hacer un alto al final de cada etapa para evaluar los avances y elaborar un acta conjunta con el ente rector que dé cuenta de dichos avances. Esa verificación al final de cada etapa es clave para no tener interferencias al final del proceso que puedan obstaculizar su aprobación formal.

- r. Finalmente, los procesos de ZEE son ricos en aprendizajes técnicos, políticos y sociales. Escenarios perfectos para mostrar capacidades de trabajo en equipo, de construcción de consensos, de articulación de actores, de desarrollo de capacidades, de fortalecimiento y afirmación de identidades territoriales. Si los equipos técnicos no están bien entrenados y los actores regionales y/o locales concernidos no están bien sensibilizados, es probable que el proceso que se haya emprendido vaya rumbo al fracaso y quede finalmente como un documento municipal más para el estante y no como un instrumento legítimo de gestión del territorio.

Recomendaciones

10.1 Desde los actores

Al gobierno nacional:

- a. Discutir y aprobar consensuadamente la ley de OT entre Estado y sociedad civil que logre agrupar la diversidad de normas dispersas y de carácter sectorial, la cual debe contemplar el desarrollo de un reglamento de compatibilidad y priorización de usos del territorio, como estrategia para lograr el desarrollo equitativo de las regiones, para prevenir conflictos mediante la negociación de intereses y para fortalecer la gestión pública.
- b. Aprobar la Estrategia Nacional de ZEE como instrumento de apoyo a la elaboración e implementación de las políticas de OT en los distintos niveles de gobierno, esta estrategia debe ser elaborada concertadamente con las regiones con procesos de ZEE culminados o en curso y debe favorecer el proceso de descentralización respetando las autonomías regionales.
- c. Es necesario discutir en torno a la articulación de los instrumentos de gestión y definir una política de ordenamiento. Esta no debe ser de carácter vertical, debe construirse sobre la base de consensos locales y la construcción de objetivos nacionales.
- d. El Estado debe invertir recursos en el fortalecimiento de los sistemas de información temáticos, además de desarrollar sistemas gratuitos para los gobiernos locales (software y acceso a la información).

- e. Fortalecer y relanzar el paralizado proceso de descentralización incorporando las dimensiones relacionadas al OT, la consulta previa y precisión en los mecanismos de participación ciudadana. Es necesario un ajuste en el diseño de esta reforma institucional que debe hacerse además consultando a los actores involucrados en procesos importantes de ordenamiento de su territorio. No sólo basta con tener aprobada la ley de OT sino también dar muestras claras de voluntad política para efectivizar la implementación y transversalización de la ley en los entes sectoriales pertinentes. Eso demanda reformas institucionales y sectoriales profundas pero sobre todo decisión política para llevarla a cabo.

AI MINAM:

- a. Como ente rector, debe desarrollar guías metodologías diferenciadas para los procesos de ZEE y POT en los niveles macro, meso y micro, considerando que cada escala presenta objetivos diferenciados.
- b. Ampliar multidisciplinariamente su equipo para recoger aspectos culturales de los procesos de OT, esta limitación se expresa en la norma. Se debe incorporar en sus manuales aspectos relacionados a cómo recoger y recuperar las percepciones de las comunidades en procesos de ZEE y OT. Las guías metodológicas deben además contener criterios para recoger percepciones y conocimientos en los aspectos sociales, culturales (ancestrales) y comunales presentes en los procesos.
- c. Es necesario que revise y analice la Ley de Consulta Previa y haga ajustes a su propuesta metodológica incorporando aspectos que permitan visibilizar los mecanismos que la ley plantea y asegurar la promoción de procesos inclusivos de ZEEOT.
- d. Aprobar la Guía Nacional de OT como una herramienta que permita orientar y concertar la gestión del territorio y las dimensiones asociadas a él como seguridad alimentaria, conflictividad social, gestión de riesgo, derechos de las poblaciones locales, entre otras.
- e. Desarrollar manuales socio-técnicos para la población, con el objetivo de fomentar la participación y acompañamiento instruido de la sociedad civil, a fin de promover una participación informada y pertinente en todas las etapas del proceso.
- f. Diseñar propuestas específicas de desarrollo de capacidades para gobiernos regionales y locales con el fin de mejorar los procesos en curso y los que vayan a desarrollarse. Una gran limitación en los gobiernos subnacionales cuando deciden emprender un proceso de ZEE/OT es no poder contar con

especialistas idóneos y acreditados. Esa es una razón por la que los procesos son observados y pocos han sido registrados como aprobados en los planes bienales elaborados por el MINAM, dato que realmente debería preocupar e invitar a la reflexión para hacer los ajustes necesarios. Una plataforma de fortalecimiento de capacidades a gobiernos locales para el OT debe diseñarse en asocio con otros sectores nacionales: CEPLAN, universidades.

- g.** Mejorar el sistema de comunicación entre el ente rector y los gobiernos locales. Hay un déficit enorme de comunicación que no contribuye a retroalimentar los procesos. Ausencias importantes del MINAM sobre todo a nivel local y demoras en la absolución de consultas e inquietudes, no hacen más que retrasar procesos y finalmente obstaculizar su conclusión efectiva. Y además va formando una imagen poco favorable como ente controlador y no rector. Hay quienes sugieren que la Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOT) debería cumplir más la función de un comité consultivo especializado.
- h.** Resolver en consulta con ONG y gobiernos regionales y locales, mecanismos de articulación entre niveles de ZEE. Elaborar un manual metodológico que contribuya a resolver entrampamientos a ese nivel y desarrollar jornadas descentralizadas de capacitación al respecto. Hasta el momento hay mucha imprecisión en cómo hacer esa articulación.

Al sector público en general:

- a.** Las instituciones del sector público deben evaluar la forma de resolver la debilidad de su representación en estos procesos. En varios casos se ve que en unas reuniones participan unos representantes y luego otros. Esa debilidad (circulación permanente de la representación) no permite que el proceso se internalice adecuadamente en este sector, teniendo al final un instrumento elaborado sólo por la municipalidad, las ONG y la sociedad civil. Las instituciones públicas cumplen un rol fundamental en el proceso de OT y no se limita sólo a brindar información, sino también a generar opinión y ajustes al documento técnico.
- b.** Brindar acompañamiento desde su perspectiva sectorial, pero con una visión integral, es decir, en una lógica intersectorial y no sólo multisectorial. Cada sector ha desarrollado investigaciones, genera información e incluso instrumentos metodológicos que pueden ser adaptados para aportar en el proceso.
- c.** Debe trabajarse un proceso de sensibilización con el sector público, para que puedan comprender la importancia del desarrollo del proceso a nivel local y la importancia de su participación como sector.

A los gobiernos regionales y locales:

- a.** El diseño del proyecto de ZEE/OT debe permitir la participación de los actores sociales dentro de la jurisdicción desde el inicio del proceso, de este modo se asegura llevar a adelante un proceso legítimo y concertado que permita su uso como instrumento de la planificación local o regional. Es decir, además de las consideraciones técnicas, metodológicas y legales, debe ser socialmente aprobado.
- b.** Es necesario superar el enfoque “instrumentalista” de gestión de algunos gobiernos locales y regionales, respecto a la importancia otorgada a la ZEE y OT como procesos estratégicos para el desarrollo; tal cambio sólo es posible fortaleciendo el proceso de descentralización y reforma del Estado, promoviendo procesos de sensibilización y de fortalecimiento de capacidades a los gobiernos sub-nacionales en estos aspectos. Los gobiernos regionales y locales tienen la enorme tarea de estimular el fortalecimiento de la descentralización asociándose en plataformas y generando opinión desde “abajo”.
- c.** No es recomendable aplicar el formato de consultorías para realizar los procesos, pues se pierde la oportunidad de fortalecer identidad local, participación ciudadana y sobre todo legitimidad del instrumento. El consultor va a estar más preocupado por entregar su producto y no en construir procesos. Por el contrario, es recomendable que haya consultorías para estudios específicos que demande el proceso. La municipalidad debe liderar con recursos y con un equipo técnico sólido el proceso de ZEE.
- d.** Si se ha decidido emprender un proceso de ZEEOT, es importante partir con la idea de construir equipos y ello implica mantener en lo posible un grupo permanente de especialistas a lo largo del proceso, por lo menos, aquellos que son encargados de sistematizar información. Además, tomar en cuenta que el personal contratado debe ser de la zona de intervención. Esto asegura un compromiso técnico más alto, un mayor nivel de confianza y mayor facilidad para incorporar conocimientos locales. La continuidad de equipos asegura que el proceso tenga sostenibilidad y se reduzcan los retrasos. El ejemplo de Cajamarca es ilustrativo. Una estrategia clave ante la limitación de recursos, es asociarse con ONG que trabajan en el ámbito territorial y en el ámbito temático.
- e.** Asimismo, los gobiernos regionales y locales decididos a emprender procesos de ZEE deben tener predisposición a formar alianzas con ONG y cooperación técnica, pues por sus capacidades les permitiría resolver aspectos relacionados a la metodología, participación e inclusión de las comunidades. Arreglos formales como la firma de convenios asegura compromisos más fuertes.

- f. De la misma forma, incluir representación de comunidades y organizaciones sociales en los Comités Técnicos a conformarse. Esta decisión asegura desde el inicio un nivel de legitimación importante del instrumento.
- g. No solo hace falta especialistas en ZEE y OT, si no expertos en “transferencia de capacidades” e información a gobiernos regionales y locales. Asimismo, es necesario fortalecer capacidades locales de facilitación de procesos de OT. Los gobiernos locales deben desarrollar proyectos SNIP asociados a fortalecimiento e implementación de capacidades en materia de OT.
- h. Asimismo, ambos niveles de gobierno deben procurar que sus presupuestos participativos incorporen los resultados de la ZEEOT, especialmente para la valoración y priorización de proyectos.
- i. Proyectos e iniciativas de ZEE deben contemplar en la firma de convenios que el gobierno regional/local se comprometa a la implementación mínima de una oficina de OT en su estructura orgánica.

Al sector privado (empresas)

- a. Deben involucrarse más, hacer un alto en el camino y ver como una oportunidad y no como amenaza los procesos de ZEE. Percibir como oportunidad este proceso permitiría generar consensos con la población y contribuir a mejorar la imagen negativa que se tenga en el territorio por su intervención. Permitiría además conocer mejor lo que existe en el territorio, que no es un lugar inhóspito compuesto sólo de recursos por explotar. Esa reflexión serviría para mejorar y planificar con mayor responsabilidad las inversiones.
- b. Las empresas extractivas fundamentalmente deben formar equipos técnicos multidisciplinarios que incluyan además de geólogos e hidrólogos a profesionales con capacidad para entender y comprender procesos sociales en el entorno y no sólo en el área de influencia de sus proyectos. Hay un “fuerte enfoque de proyecto” y no promoción de procesos sociales, dentro del esquema de intervención de las empresas extractivas por su condición de ser fundamentalmente un grupo de interés.
- c. Una recomendación adicional va por el lado de hacer una reflexión profunda acerca de la importancia de construir procesos de desarrollo que no se basen sólo en infraestructura. Como se grafica en el comentario siguiente.

“[...] las empresas mineras se concentran mucho en el desarrollo del proyecto y eso lleva a pensar ingenierilmente, la distribución en infraestructuras y se pierde la conciencia sobre el impacto que todo eso genera, más aún en zonas rurales y donde el estado está ausente, en donde la inversión es mínima,

en donde el agua es captada de bofedales o manantiales. Falta captar y entender esa cosmovisión, el manejo y esa gestión de los recursos naturales desde las comunidades. Entonces con ZEE se podría pensar colectivamente, entre Estado, comunidad y empresa, cómo se puede gestionar los recursos naturales. Y esa es una oportunidad porque los recursos con los que llegan las mineras son suficientes para construir infraestructura que mejore su calidad de vida. El conjunto de empresas no comparten esa visión del entorno, por eso que hay limitaciones desde las empresas para entrar en procesos de negociación; el desarrollo de capacidades podría resolver eso". (Gonzalo Valdera, representante del Grupo Norte)

A las ONG

- a.** Las ONG cumplen un rol facilitador durante el proceso. Contribuyen con acciones de asistencia técnica específica, empoderamiento social, desarrollo de capacidades y fortalecimiento de capital social. Fortalecer nuevas estrategias para ampliar la participación ciudadana en procesos de OT. En las experiencias observadas una fuerte debilidad atravesaba a las organizaciones de base, más aún a nivel regional. Es necesario que dentro de la labor que realizan incorporen mecanismos de fortalecimiento explícito de organizaciones sociales en términos de que puedan tener mayores capacidades para posicionar puntos de vista, tener mayores actitudes para la concertación y fortalecer su capacidad de propuesta para contribuir a instrumentos de ZEE.
- b.** Las ONG son las que trabajan mejor los enfoques de empoderamiento social como género, familia, desarrollo productivo, gobernabilidad. En general un aspecto no abordado en detalle ha sido el referido a la incorporación de la dimensión de género. Aunque no es una prioridad del proceso, es importante la forma cómo se incorporan los roles diferenciados que asumen en el territorio hombres y mujeres. En ninguna de las experiencias hubo talleres específicos para hombres y/o mujeres buscando rescatar la riqueza de sus vivencias, conocimientos y prácticas de género en la gestión del territorio. Las ONG cuentan con esas capacidades y podrían contribuir a fortalecer aspectos de inclusión social en el proceso.
- c.** Lo mismo ocurre con la población adulto mayor en la lógica de rescatar los conocimientos ancestrales pudiéndole otorgar mayor riqueza al proceso en las dimensiones asociadas a los aspectos culturales del territorio. No es que forcemos la imagen y pretendamos incorporar todos los enfoques posibles en un proceso técnico como la ZEE, pero como se ha señalado, el OT es un proceso colectivo de construcción política y social; y además, el territorio no sólo está compuesto de recursos sino de personas con riquezas culturales importantes.

- d. Los que mejor manejan el tema de mapeo de actores son las ONG. Se recomienda que en procesos de ZEEOT pongan al servicio del proceso, en una lógica sinérgica, esas habilidades para poder identificar y analizar el tejido social y político en el territorio, de tal forma que se puedan identificar estrategias para fortalecer el proceso con una amplia participación de los actores.

A las comunidades y organizaciones sociales

- a. La tarea pendiente e importante de las organizaciones sociales y comunidades es fortalecer su representación interna y externa, y sus capacidades de vigilancia e incidencia. Hay una relación directa entre nivel territorial y su debilidad organizacional, es decir: cuanto más se avanza en el ámbito territorial (provincia, región), menor es la representatividad de las organizaciones sociales. Aunque algunas comunidades están representadas en plataformas mayores (CONACAMI, rondas campesinas), no en todos los lugares donde se ha llevado a cabo ZEE/OT ocurre lo mismo. Se da el caso de haber organizaciones que a pesar de tener representación provincial o regional (cafetaleros por ejemplo, quienes podrían tener interés en ampliar su frontera agrícola), no participan y se autoexcluyen porque no perciben la importancia del proceso. Un factor que limita ese fortalecimiento es que las comunidades y organizaciones han devenido en grupos de interés muy específicos, haciendo difícil pensar en la idea de un movimiento social fuerte en el país.

A la cooperación técnica internacional

- a. Continuar y fortalecer su compromiso con la asistencia técnica a estos procesos, el desarrollo de capacidades y el acompañamiento a gobiernos regionales y locales. Su labor es fundamental en el objetivo de contribuir a la construcción de una política pública de ordenamiento territorial en el país, pero también en las regiones y en las localidades. Allí es necesario seguir estimulando el debate sobre la estrategia más idónea para contribuir a esa política pública: i) promover Estrategias Regionales de OT, y ii) estimular la conformación de Consejos Macroconsultivos Regionales.

10.2 ¿Qué no es recomendable?

- a. Empezar un proceso de ZEEOT bajo el formato de consultoría. Esta situación traería por lo menos tres efectos perversos. El primero tiene que ver con el fuerte riesgo de perder de vista la oportunidad de promover un proceso genuino de construcción colectiva y legítima de visiones comunes sobre el territorio, de consensos sobre la base de intereses diferentes y

de reconstrucción de la confianza local⁹⁵ entre actores (políticos, sociales, técnicos), pues el consultor y su equipo estarán preocupados por entregar su “producto” debido a los plazos planteados por la consultoría. Como ya hemos visto, es un craso error asumir que un proceso de ZEEOT durará un corto tiempo.

- b.** El segundo efecto perverso, y más riesgoso aún, tiene que ver con la posibilidad de acentuarse las condiciones para la ingobernabilidad local, pues lo más probable es que el gobierno local y/o regional no lidere el proceso, es decir, que los funcionarios responsables no asuman el proceso con el compromiso necesario, siendo la expresión más tangible de esta situación la ausencia de la autoridad local y los mismos funcionarios durante el proceso. ¿Qué es lo que más reclaman las comunidades y los actores locales en procesos participativos como éstos? Pues la presencia de la autoridad.
- c.** El tercer efecto perverso tiene que ver con perder la oportunidad de empezar a construir política pública de OT, debido a la levedad del proceso y a la ausencia de la autoridad local y/o regional. Un proceso de ZEE encargado a modo de consultoría no hace más que reproducir la figura perversa de estar frente a gobiernos locales y/o regionales “formales” e “instrumentalistas”,⁹⁶ no participativos y mucho menos inclusivos.
- d.** No es recomendable asumir que la ZEEOT es un proceso estrictamente técnico que consiste sólo en elaborar mapas. Partir con esa percepción desgasta tiempo, esfuerzos y recursos, pues la información producida será poco útil, sobre todo para el trabajo con comunidades. Esta percepción puede manifestarse en equipos con poca experiencia o cuando no es del todo multidisciplinario.
- e.** Por tanto, tampoco es recomendable organizar un equipo sólo con ingenieros geógrafos, geógrafos, ingenieros agrónomos o ambientalistas, es necesario incorporar especialistas sociales con claras aptitudes para el trabajo comunal, además de actitudes y capacidades de empatía social. Descuidar el aspecto cultural probablemente conlleve a un resultado poco exitoso del proceso.
- f.** En contextos de comunidades altoandinas o de sierra, las estrategias de trabajo comunal exigen otras habilidades y actitudes distintas a las que se requiere si el proceso se ejecutara en zonas urbanas. En sociedades simples

95 Requisito básico para el desarrollo local.

96 Con el término “instrumentalista” nos referimos estrictamente a la hipótesis que para algunos gobiernos locales y regionales es de mayor importancia contar con el instrumento de gestión sin detenerse a ponderar el proceso participativo que puede haber detrás para su formulación. Es una franja de gobiernos regionales y locales formales sin mayor apertura a la participación.

como en las comunidades rurales la convivencia es un requisito fundamental para construir procesos inclusivos de OT. La consulta previa en procesos de OT no es posible sin una dosis de convivencia comunal. Por tanto, no es recomendable al momento de ejecutar talleres con comunidades, ir y retornar el mismo día. Es necesario un período de convivencia de más días para generar confianza. Eso da la oportunidad además de reforzar autoestima local, capital social e identidad territorial.

- Consejo Nacional del Ambiente - CONAM,
2008 Plan Bianual, “II Plan Operativo Bienal ZEE y OT 2008 -2010” Lima.
- CooperAcción,
2009 Resumen de la propuesta de ZEE de El Carmen de la Frontera. Lima.
- Chirinos P., Alejandro
2010 “Construyendo consensos para el desarrollo local”. Ed. CooperAcción.
Financiado por inter American Foundation- IAF. 136 pags. Lima.
- Dunin - Borkowski, María Sofía.
2007 Propuesta técnica formulación y organización de un SIG para la región
Cajamarca, julio 2007.
[http://zeeot.regioncajamarca.gob.pe/docs/consultorias/
PropuestaSIGCajamarca030807.pdf](http://zeeot.regioncajamarca.gob.pe/docs/consultorias/PropuestaSIGCajamarca030807.pdf)
- Gianella M., Cecilia.
2011 Documento borrador de sistematización de la metodología empleada
en la ZEE Pitumarca, ETC ANDES.
- Gavidia Estrada, André Alberto.
2011 Presentación Marco Legal de la ZEE, julio 2011.
[http://zeeot.regioncajamarca.gob.pe/docs/zee/ctr/2011/1raAsamblea/
ExpoMacroZEECajamarca060511.pdf](http://zeeot.regioncajamarca.gob.pe/docs/zee/ctr/2011/1raAsamblea/ExpoMacroZEECajamarca060511.pdf)
- Gobierno Regional de Cajamarca,
2010 Plan de Desarrollo Concertado Cajamarca 2021. Diciembre 2010.
[http://www.regioncajamarca.gob.pe/sites/default/files/documentos/
planificacion/PlanDesarrolloRegionalConcertado2021.pdf](http://www.regioncajamarca.gob.pe/sites/default/files/documentos/planificacion/PlanDesarrolloRegionalConcertado2021.pdf)

- Gobierno Regional de Cusco,
2002 Plan de Desarrollo Concertado de la Región Cusco, 2002.
http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/regional/2002_0297.pdf
- Gobierno Regional de Piura,
2007 Plan de Desarrollo Concertado de la Región Piura, 2007.
http://www.regionpiura.gob.pe/detalle_pdf.php?pagina=pdrc_2007_2011.pdf
- GTZ, CONAM.
2006 Bases Conceptuales y Metodológica para la Elaboración de la Guía Nacional de OT, noviembre 2006.
- GTZ, Programa Desarrollo Rural Sostenible - PDRS.
2010 Desarrollo rural reduciendo el riesgo en contextos de cambio climático, julio 2010.
- Instituto de Manejo de Agua y Medio Ambiente
2008 “Propuesta de OT de la sub cuenca Pitumarca – Checacupe”. Dirección de Estudios y Proyectos en Gestión Ambiental. IMA.
http://www.ima.org.pe/file_estudios/ordenamiento_territorial/ot_dtto_pitumarca_checacupe/PLAN_OT_PITUMARCA.pdf
- 2007 “POT de la comunidad de Pitumarca”. Dirección de Estudios y Proyectos en Gestión Ambiental.
<http://www.agruco.org/bioandes/pdf/documentos/OT%20PITUMARCA.pdf>
- 2008 Informes y reportes del proceso, Dirección de Estudios y Proyectos en Gestión Ambiental. 2007 - 2008.
- Medrano, Luis E.
2008 Estrategia de comunicación y educación de apoyo al proceso de ZEEOT en Cajamarca, marzo 2008.
<http://zeeot.regioncajamarca.gob.pe/docs/consultorias/EstComunicacionZEEOT.pdf>
- Ministerio del Ambiente - MINAM,
2011a “Estrategia Nacional de ZEE”. DGOT. Junio 2011. (Publicado por Resolución Ministerial N° 139- 2011 MINAM).
- 2011b Plan Bianual, “III Plan Operativo Bienal ZEE y OT 2011 -2013” Lima, 2011 (Publicado por Resolución Ministerial N° 139- 2011 MINAM).

2011c Manual instructivo para el levantamiento de suelos en base al enfoque territorial para los procesos de Macro, Meso y Micro ZEE, DGOT, 2011

2011d “Guía para la evaluación de flora silvestre”, Dirección General de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural, Lima, 2011

2009 “Guía Nacional de OT-GUINOT” (documento de trabajo). MINAM, Lima, Agosto 2009.

2004 Decreto Supremo 013-2009 MINAM, Modifican el art. N°14 del D.S. 087-2004- PCM

Municipalidad distrital de El Carmen de la Frontera,
s/n Plan de Desarrollo Concertado del Distrito de El Carmen de la Frontera.

2009 Presentación de la Propuesta de ZEE Municipalidad distrital de El Carmen de la Frontera, 2009.

Municipalidad Distrital de Pitumarca,
s/n Plan de Desarrollo Concertado del Distrito de Pitumarca.

Novoa G., Zaniel
2007 “El Ordenamiento Territorial. Aproximaciones teóricas, metodológicas y prácticas”.

Passuni Pineda, Silvia.
2011 “Sistematización del proceso de ZEE de El Carmen de la Frontera”, Lima, Ed. CooperAcción.

Programa regional Bioandes,
s/n El Plan de Ordenamiento Territorial.
<http://www.etcandes.com.pe/bioandes2/herramientascomunicacion/POT%20CAJAMARCA.pdf>

Quispe Mogollón, Alicia,
2008 Presentación ZEE base para el OT, diciembre 2008.
<http://zeeot.regioncajamarca.gob.pe/docs/zee/ctr/2011/1raAsamblea/ExpoMacroZEEcajamarca060511.pdf>

2011 Presentación Avances de la ZEEOT Cajamarca, julio 2011.
http://zeeot.regioncajamarca.gob.pe/docs/zee/ctr/2011/2daAsamblea/Expo_AvanceZEEcajamarca080711.pdf

Quispe Vílchez, José Luis.

2008 Presentación de la Propuesta de ZEE, diciembre 2008.
<http://zeeot.regioncajamarca.gob.pe/docs/zee/exposicion/10ExpoPROPUESTA-ZEE.pdf>

2010 Sistematización del proceso de modelamiento participativo para la elaboración de la propuesta de ZEE Cajamarca, 2010.
<http://zeeot.regioncajamarca.gob.pe/docs/consultorias/docSistematizacionModel.pdf>

2010 Guía de modelamiento participativo para ZEE Cajamarca, 2010.
<http://zeeot.regioncajamarca.gob.pe/docs/consultorias/guiaModelamiento.pdf>

Tantaleán Odar, Reynaldo Mario.

2007 “Análisis comparativo de la normatividad jurídica peruana sobre el OT”, julio 2007.
<http://zeeot.regioncajamarca.gob.pe/docs/consultorias/NormatividadJuridicasobreOT.pdf>

2007 “Lineamientos de políticas para procesos de OT a nivel regional”, julio 2007.
<http://zeeot.regioncajamarca.gob.pe/docs/consultorias/Lineamientosdepol%C3%ADticasenOT.pdf>

Zubieta Mas, Jorge.

2011 “Plan de comunicación para posicionar la propuesta de ZEE Cajamarca”, mayo 2011.
http://zeeot.regioncajamarca.gob.pe/docs/consultorias/2011/Plan_Comunica_ZEE_2011.pdf

