



**GUÍA METODOLÓGICA
PARA DESARROLLAR
EL PROCESO DE
FORMULACIÓN DEL
PLAN DE
ORDENAMIENTO
TERRITORIAL DEL
DEPARTAMENTO DE
CAJAMARCA**

CAJAMARCA - PERÚ

GUÍA METODOLÓGICA PARA DESARROLLAR EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DEPARTAMENTO DE CAJAMARCA

Documento elaborado por el Equipo Técnico de Zonificación Ecológica y Económica y Ordenamiento Territorial; Sub Gerencia de Acondicionamiento Territorial del Gobierno Regional Cajamarca; con el Asesoramiento y apoyo del PDRS – GIZ, Sede Cajamarca.

Equipo de Trabajo:

Equipo Técnico Regional ZEE - OT
Jaime Puicón, PDRS – GIZ, Sede Cajamarca.

Aportes:

Comisión Consultiva Regional ZEE – OT.

Abril del año 2011

CONTENIDO

	Pag.
Presentación	04
Capítulo 1: Generalidades.	05
1. Propósito y objetivos de la guía.	05
1.1. Propósito.	05
1.2. Objetivos.	
Capítulo 2: Marco Normativo y Conceptual.	06
1. Marco normativo.	06
2. Marco conceptual.	07
2.1. Conceptos asociados al ordenamiento territorial.	07
2.2. Conceptos asociados a la prospectiva territorial.	10
Capítulo 3: Metodología para la formulación del POT	15
1. Ruta metodológica.	15
2. Los insumos de entrada al proceso.	16
2.1. El diagnóstico territorial.	16
2.2. Memorias de los sub modelos para formular la propuesta de ZEE/Síntesis.	17
2.3. Propuesta de ZEE/Resumen.	18
2.4. Estrategia de comunicación y educación/plan de comunicación.	19
3. Acciones iniciales.	20
3.1. Capacitación a los equipos técnicos	20
3.2. Reactivar las instancias organizativas del proceso.	21
3.3. Aplicar actividades comunicacionales.	22
4. Desarrollo del proceso de prospectiva territorial.	23
4.1. Los pasos a seguir para la formulación del POT	24
a. Desarrollo de talleres de prospectiva territorial.	24
b. Elaboración de Plan de Ordenamiento Territorial.	33
c. Validación del Plan de Ordenamiento Territorial.	33
d. Aprobación legal del Plan de Ordenamiento Territorial.	35
4.2. Los temas transversales en el proceso	35
a. Participación social	35
b. Comunicación	36
c. Gestión del riesgo	36
5. Consideraciones finales	37

PRESENTACIÓN

El 03 de diciembre del año 2010, el Gobierno Regional de Cajamarca, con Ordenanza Regional N° 018-2010-GRCAJ-CR, aprobó su propuesta regional de Zonificación Ecológica y Económica. Este instrumento técnico, producto del consenso entre actores sociales, económicos y políticos, identifica las potencialidades y limitantes que presenta el territorio de la Región Cajamarca y recomienda diversas alternativas para el uso sostenible de los recursos naturales y la ocupación segura del espacio físico.

La propuesta de Zonificación Ecológica y Económica de Cajamarca, constituye la base fundamental para que los diferentes grupos de interés concerten las políticas y estrategias más adecuadas para orientar el proceso de desarrollo sostenible del territorio regional.

Con la finalidad de concluir con el proceso de planificación territorial, el Gobierno Regional de Cajamarca ha tomado la decisión de iniciar el proceso de formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de la región, instrumento de planificación, técnico, normativo y regulador que definirá el conjunto de acciones político-administrativas y de planeación, concertadas y coherentes, que permitirán orientar una adecuada organización de las actividades socio – económicas en el marco del proceso de ordenamiento y desarrollo territorial, regulando la utilización, ocupación y transformación del territorio.

El presente documento, que ha sido elaborado con el asesoramiento y apoyo del Programa Desarrollo Rural Sostenible, PDRS – GIZ, describe detalladamente la propuesta metodológica, consensuada a nivel de Equipo Técnico de ZEE – OT Regional y Comisión Consultiva Regional, con la cual se impulsará el proceso participativo que derivará en la concertación de las políticas y estrategias regionales que guiarán este proceso ordenador y viabilizarán el desarrollo territorial del departamento de Cajamarca.

Capítulo 1

Generalidades

1. PROPÓSITO Y OBJETIVOS DE LA GUÍA

1.1. Propósito

El propósito de la presente guía es definir el procedimiento para que el Gobierno Regional de Cajamarca formule su Plan de Ordenamiento Territorial, tomando como base las propuestas regionales de Zonificación Ecológica y Económica y en el marco de sus procesos de planificación territorial.

Busca apoyar instrumentalmente a las instancias regionales vinculadas con la planificación territorial y contribuir al fortalecimiento de las capacidades de instituciones y actores sociales involucrados en la toma de decisiones en materia de uso sostenible y ocupación segura del territorio.

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo General

Establecer los procedimientos básicos para formular un Plan de Ordenamiento Territorial, en concordancia las normas existentes y los métodos de planificación territorial.

1.2.2. Objetivos Específicos

- a. Plantear la base conceptual asociada al ordenamiento territorial y a los procesos de prospectiva territorial, para un claro entendimiento de los pasos a seguir en la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial.
- b. Definir los pasos metodológicos a seguir y las actividades a desarrollar para impulsar un proceso participativo que permita a los actores sociales y grupos de interés concertar las políticas y estrategias para el ordenamiento y desarrollo territorial de la región, partiendo del conocimiento sistémico del territorio y tomando como base la propuesta de Zonificación Ecológica y Económica Regional.
- c. Viabilizar la concertación de políticas y estrategias para el ordenamiento y desarrollo territorial de la región.

Capítulo 2

Marco Normativo y Conceptual

1. MARCO NORMATIVO

La Ley General del Ambiente (Ley N° 28611)

Define en su Art. 20, que la planificación y el ordenamiento territorial tienen por finalidad complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible; en tanto que en su Art. 21 estipula que, la asignación de usos del territorio se basa en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones, utilizando, entre otros, criterios físicos, biológicos, ambientales, sociales, económicos y culturales, mediante el proceso de zonificación ecológica y económica.

Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica-ZEE (D.S N° 087-2004-PCM)

Define como objetivos de la ZEE, proveer el sustento técnico para la formulación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en el ámbito nacional, regional y local;

Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (Ley N° 26821)

Tiene como objetivo promover y regular el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, renovables y no renovables, estableciendo un marco adecuado para el fomento a la inversión, procurando un equilibrio dinámico entre el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y del ambiente y el desarrollo integral de la persona humana. Otorga importancia a la ZEE dentro del proceso de ordenamiento territorial a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados del suelo.

Ley sobre la conservación y el aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica (Ley N° 26839)

Establece que en cumplimiento al Art. 69 de la Constitución Política del Perú, se debe promover la incorporación de criterios ecológicos para la conservación de la diversidad biológica en los procesos de ordenamiento ambiental y territorial.

Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental (D.S. 045-2001-PCM)

Declara de interés nacional el ordenamiento territorial ambiental en el país.

Reglamento de la Ley 26839 (D.S. 068-2001-PCM)

Establece que el ordenamiento ambiental se basará en la Zonificación Ecológica Económica.

Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783)

Establece como competencias exclusivas de los gobiernos regionales, planificar el desarrollo integral de su región; promover el uso sostenible de los recursos forestales y de la biodiversidad, entre otras; y como competencias compartidas, la gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.

Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (Ley N° 27867)

En su Art. 53°, establece como funciones de los gobiernos regionales, en materia ambiental y de ordenamiento territorial, entre otras; formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los Gobiernos Locales.

Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972)

Los gobiernos locales promueven el desarrollo integral, para viabilizar el crecimiento económico, la justicia social y la sostenibilidad ambiental (Art. X). En cuanto a competencias y funciones específicas de los gobiernos locales, en materia de competencia municipal, establece como función, planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial (Art. 73).

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1. Conceptos asociados al ordenamiento territorial

2.1.1. Territorio

El territorio es un conjunto de relaciones dinámicas entre personas y entre estas y la naturaleza, en un espacio geográfico y en un tiempo determinado.

Dichas relaciones están definidas por los procesos históricos y las características políticas, socioeconómicas, culturales y biofísicas existentes (CONAM-GTZ, 2006).

Territorio también se conceptualiza como el espacio que acoge y en cuyo seno se desarrolla la vida social, la actividad económica, la organización política (Boisier S. 2004); o como la extensión terrestre delimitada que incluye una relación de poder o posesión por parte de un individuo o un grupo social (Geiger, 1,996).

2.1.2. Ordenamiento

La idea de orden presupone una cierta organización. Un intento de controlar la articulación entre elementos, con algún criterio de racionalidad. (CONAM-GTZ, 2006)

2.1.3. Uso y ocupación del territorio

Se entiende como uso, al proceso mediante el cual la sociedad emplea el territorio, es decir, aprovecha sus recursos naturales y disfruta de estos; y como ocupación al proceso de posesión del espacio físico con carácter permanente, por parte de la sociedad. (CONAM-GTZ, 2006)

2.1.4. Ordenamiento Territorial

Ordenamiento territorial es un *proceso político* que involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio. *Proceso técnico administrativo*¹ que orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial, sobre la base de la ZEE. (Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica. D.C. D. N° 010-2006- CONAM/CD)

El Ordenamiento Territorial constituye un conjunto de medidas y acciones públicas mediante las cuales la sociedad adapta la organización del espacio a las necesidades de los procesos económicos y sociales que operan sobre el territorio. No se puede concebir el OT independiente de las políticas económicas, sociales y ambientales.

¹ De acuerdo con la Carta Europea de Ordenación del Territorio, el ordenamiento territorial "es a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, concebida como actuación interdisciplinaria y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector", Dicho texto señala que la ordenación territorial ha de ser democrática, es decir, con participación de los ciudadanos, global, es decir, coordinadora e integradora de políticas sectoriales, funcional, en el sentido de adaptación a las diferentes conciencias regionales y prospectiva lo que significa que ha de tomar en consideración las tendencias y evolución a largo plazo de los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales que inciden en el territorio.

El ordenamiento del territorio es la proyección, en el espacio, de las políticas sociales, culturales, ambientales y económicas de una sociedad. Ordenar el territorio significa vincular las actividades humanas al territorio. Se está haciendo ordenamiento territorial cuando se toma en cuenta el territorio en la definición de las estrategias de desarrollo y cuando se vinculan a él las actividades que configuran dichas estrategias.

Desde un punto de vista más técnico, el ordenamiento territorial tiene tres objetivos básicos:

- La organización coherente, entre sí y con el medio, de las actividades en el espacio, de acuerdo con un criterio de eficiencia.
- El equilibrio en la calidad de vida de los distintos ámbitos territoriales, de acuerdo con un principio de equidad.
- La integración de los distintos ámbitos territoriales en los de ámbito superior, de acuerdo con un principio de jerarquía y de complementariedad.

Desde el punto de vista administrativo, el ordenamiento territorial es una función pública, que responde a la necesidad de controlar el crecimiento espontáneo de las actividades humanas, fundamentalmente en el sentido de evitar los problemas y desequilibrios que aquél provoca: entre zonas y entre sectores, optando por una suerte de justicia socioespacial y por un concepto de calidad de vida que trasciende al mero crecimiento económico.

El ordenamiento territorial se justifica desde su propio contenido conceptual, como método planificado de ataque y prevención de los problemas generados por los desequilibrios territoriales, la ocupación y uso desordenado del territorio y las externalidades que provoca el espontáneo crecimiento económico, respecto de los cuales los mecanismos de mercado resultan insuficientes. Parte de la idea de que como todo sistema, el territorial requiere mecanismos de control y regulación; estas funciones corresponden al sistema de planificación y gestión implicados en el proceso de ordenamiento territorial.

2.1.5. Plan de Ordenamiento Territorial

El Plan de Ordenamiento Territorial, es un Instrumento de planificación y gestión del desarrollo, que promueve y regula los procesos de organización sostenible del territorio a nivel nacional, regional y local, articulados a los planes ambientales, de desarrollo económico, social y otros².

Por su carácter integral, participativo, democrático y prospectivo, el POT debe articular en el espacio tanto los aspectos sectoriales, a través de la proyección espacial de las políticas ambientales, sociales, culturales y económicas, como los aspectos territoriales, relacionados con el uso y ocupación.

Para la formulación del plan se debe disponer de un diagnóstico preciso de los principales conflictos y problemas en el uso y ocupación del territorio, las oportunidades

² Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial, R.M. N° 026 -2010-MINAM

y aptitud del mismo; para así construir una serie de escenarios alternativos, bien para solucionar estos problemas, o para el aprovechamiento idóneo de sus oportunidades. En síntesis:

- ↳ El POT como instrumento racionalizador de la toma de decisiones sobre los procesos de uso y ocupación del territorio, debe proponer una estrategia de desarrollo ambiental, económica, social y cultural, expresada en un conjunto de acciones y usos a localizar, formuladas a partir de: la función de la entidad territorial, en relación con otras de su mismo nivel -de acuerdo al principio de coordinación-, las directrices provenientes de niveles territoriales superiores y de las acciones previstas o tomadas en ámbitos inferiores.
- ↳ De igual forma el POT deber contener una propuesta concertada para la distribución ordenada de las actividades en el espacio, tomando en cuenta sus oportunidades, limitantes y problemas, la mejor organización funcional del territorio y la posibilidad de usos múltiples.

Todo POT parte de reconocer que los problemas territoriales no se presentan aislados sino que son causados por la interrelación de factores diversos (sociales, económicos, culturales, ambientales y político-administrativos), situación que exige un diagnóstico integral. Por la naturaleza espacial del ordenamiento, esta integralidad se garantiza cuando los planes se desarrollan a partir de unidades territoriales que sinteticen la problemática y constituyan un elemento integrador y estructurante de los objetivos, metas y acciones planificadoras.

Por su naturaleza, los Planes de Ordenamiento Territorial deberán diseñar una estrategia en la que se programen y expresen los escenarios o alternativas de desarrollo territorial futuro y la imagen objetivo deseada por la entidad territorial.

Las diferentes etapas del proceso de ordenamiento Territorial, se desarrollan admitiendo una esquematización secuencial, que en la realidad se producen en forma continua, cíclica e iterativa, en un continuo ir y venir de atrás hacia delante y de adelante hacia atrás. Los POT no son cerrados y rígidos, sino flexibles aunque sin dar opción a la arbitrariedad en su gestión. En este sentido, no resulta tan importante el cumplimiento taxativo del plan si en su desarrollo no se logran los objetivos planteados, en cuyo caso se da paso a los ajustes pertinentes o a su reformulación.

La formulación del los POT debe darse en procesos participativos (democráticos y concertados). Los objetivos, metas y alternativas futuras deben tener una legitimación social, a través de procesos de consulta y concertación con el sector privado, trabajadores y demás actores sociales representativos de las entidades territoriales. En síntesis, el plan de ordenamiento debe constituirse también en un "Proyecto político" orientado a la modernización de las entidades territoriales y las instancias de planificación dentro del nuevo orden económico internacional y el proceso de modernización del Estado.

2.2. Conceptos asociados a la prospectiva territorial

2.2.1. Prospectiva

La prospectiva territorial es un enfoque o una forma de ver la planeación del desarrollo territorial de manera futurista, es decir, pensando cómo es, cómo puede ser y cómo queremos que sea nuestro territorio. Esta forma de planeación visualiza el modelo territorial futuro o deseado en un horizonte de 10 a 20 años y plantea escenarios o situaciones que pueden presentarse, dependiendo del grado de intervención planificadora y ordenadora³.

Es un momento de la formulación de un POT donde se requiere capacidad creativa, ecuanimidad, consenso y sobretodo un profundo conocimiento técnico de los resultados del diagnóstico, como de la evaluación integral del territorio.

La prospectiva es un proceso sistemático y participativo para recopilar conocimientos sobre el futuro y construir visiones a mediano y largo plazo, con el objetivo de concertar las decisiones que han de tomarse en el presente y movilizar acciones conjuntas.

Está basada en la investigación de los futuros posibles y concebida como fase previa a la elaboración de estrategias o de políticas, que requiriendo un enfoque a mediano y largo plazo, necesitan de la acción inmediata. Se constituye en un instrumento para construir el futuro, modificando el presente. La prospectiva implica una reflexión para la acción y la clave para comprender y explicar los cambios. La imagen objetivo (o visión) se constituye en un escenario compatible y concertado del desarrollo territorial, basado en la intervención o modificación de tendencias no deseables y la exploración de nuevas alternativas. La propuesta de alternativas debe ser flexible y permitir ajustes progresivos a la imagen objetivo.

2.2.2. Variables clave

En todo proceso de planificación se analiza en detalle una serie de variables, situaciones y condiciones endógenas y exógenas que afectan o pueden afectar positiva o negativamente el desarrollo de una unidad territorial en el presente o futuro.

En planificación territorial las variables clave constituyen los elementos estratégicos que definen una situación, las mismas que se combinan para formar diferentes escenarios. Constituyen por lo tanto aspectos o elementos determinantes para lograr el desarrollo integral y sostenible del territorio

El sistema territorial está compuesto por cinco subsistemas (biofísico, económico, social, administrativo y funcional) que muestran los procesos y características del territorio y que son analizados a detalle en la construcción de la propuesta de ZEE y en el diagnóstico territorial. Este análisis se fundamenta en una serie de variables clave.

Aunque los planteamientos conceptuales de la prospectiva incluyen el término “variable”, algunos autores prefieren hablar de “procesos”, como un conjunto de

³ Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (1998). Guía Simplificada para la Elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal.

variables interactuantes en el territorio y con una expresión y diferenciación espacial concretas.

2.2.3. Escenarios

Un escenario es una herramienta de análisis político que describe un conjunto posible de condiciones de futuro.

En general, el término escenario ha sido usado en dos diferentes sentidos: el primero, describir una foto instantánea en el tiempo o de condiciones de variables importantes en algún tiempo particular en el futuro; el segundo, describir una historia futura, esto es, la evolución desde las condiciones presentes a uno o varios futuros.

Esta última aproximación es preferida en planificación territorial, puesto que permite esquematizar la cadena causal de decisiones y circunstancias que conducen a una situación futura desde el presente. Los escenarios más usados son los que desarrollan las condiciones de variables importantes a través del tiempo. En esta aproximación, la afirmación cuantitativa enriquece la descripción de la evolución de condiciones o de las variables; estas descripciones explican los eventos y tendencias importantes que configuran las variables.

La finalidad de la generación de escenarios es entender la combinación de decisiones estratégicas que son de máximo beneficio a pesar de varias incertidumbres y desafíos planteados por el ambiente externo. La construcción de escenarios, en conjunción con un cuidadoso análisis de las fuerzas impulsoras, nutre estudios sistemáticos de potenciales posibilidades futuras, tanto buenas como malas. Estas aproximaciones de pronósticos hace posible a los decisores y planificadores captar los requerimientos de largo plazo para una ventaja sostenida, adecuado crecimiento, y la prevención de problemas⁴.

En resumen podemos decir que un escenario es la descripción de una situación factible de presentarse....., una hipótesis de algo que puede ocurrir.....; en fin, descripción de situaciones, incluso imaginarias pero que en algún momento podrían hacerse realidad.

2.2.4. Escenarios tendenciales

El término tendencia se conceptualiza como una inclinación o propensión hacia determinados fines. En un sentido general, la tendencia, es un patrón de comportamiento de los elementos de un entorno particular durante un período de tiempo.

Un escenario tendencial, corresponde a la extrapolación de tendencias. Lo que podría suceder si las cosas siguen comportándose como hasta el momento.

El escenario tendencial se determina mediante las proyecciones del comportamiento, a través del tiempo, de una variable analizada, teniendo en cuenta además otras variables o situaciones que inciden o afectan la variable en cuestión. Esta clase de escenario indica cuál va a ser el comportamiento de cada variable (población, vivienda, servicios, vías, recursos) sin el control de la planeación y el ordenamiento territorial. El escenario

⁴ http://guajiros.udea.edu.co/fnsp/cvsp/politicaspUBLICAS/futures_group_escenarios.pdf

tendencial presenta indicadores de las condiciones futuras de las variables, especialmente de las situaciones críticas que generan problemas, que debe solucionar o corregir la planeación y el ordenamiento territorial.

2.2.5. Escenarios alternativos

Los escenarios alternativos son un conjunto de opciones sobre el modelo territorial futuro. Corresponden a diversas posibilidades de desarrollo territorial de acuerdo con los igualmente diversos intereses sectoriales, gremiales o de los diferentes actores sociales.

Se obtienen a partir de las situaciones hipotéticas, metas o aspiraciones que cada actor o grupo social pretende. De esta manera se puede tener escenarios para el sector público, productivo, social, el ambiente, entre otros. Cada uno de estos sectores y variables tienen escenarios para horizontes de tiempo determinado.

Constituyen visiones alternativas de futuro en procura de mejorar la realidad del sistema territorial y sus componentes estratégicos, es decir, contempla diversas posibilidades de desarrollo territorial.

De las diversas posibilidades presentadas individualmente, se enfoca un proceso de negociación y concertación orientado a obtener el escenario concertado.

2.2.6. Escenario concertado

El escenario concertado, también llamado escenario apuesta, visión de desarrollo del territorio o visión del modelo de territorio; es el escenario deseado, producto del mayor consenso entre los diferentes actores sociales, políticos y económicos.

La visión de desarrollo del territorio está expresada por la síntesis hipotética de las aspiraciones o metas de los diferentes actores que componen el territorio, de la situación ideal deseable, pero al mismo tiempo posible de ser alcanzada en el corto, mediano y largo plazo.

Indica cómo se quiere que sea, la infraestructura, el desarrollo urbano, los servicios públicos, la producción y la proyección espacial de los usos del suelo y las normas que encausan su realización. Permite la articulación y convergencia de las expectativas, deseos e intereses y la capacidad de una sociedad para construir ese futuro que se perfila como una visión deseable. Representa la imagen objetivo del modelo territorial que se quiere alcanzar en el horizonte de la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial.

En síntesis, se constituye en un escenario compatible y concertado del desarrollo territorial, basado en la intervención o modificación de tendencias no deseables y la exploración de nuevas alternativas. La propuesta de alternativas debe ser flexible y permitir ajustes progresivos a la imagen objetivo.

La construcción del escenario concertado debe basarse en la búsqueda de solución a los grandes problemas y en el aprovechamiento de las potencialidades, considerando las limitantes, tendencias y alternativas de desarrollo.

2.2.7. Política

La política, son las acciones destinadas a dirigir un grupo social a un determinado objetivo. Es un curso definido o método de acción seleccionado entre varias alternativas y que, en el marco de las condiciones dadas, guía y usualmente determina las decisiones futuras.

Una política constituye un conjunto de decisiones que se orientan a un propósito de largo plazo, generalmente de alcance nacional.

Las políticas son explícitas cuando se presentan en documentos formales, pero también pueden ser implícitas.

Si quien dirige la política es la administración pública, estaremos frente a políticas públicas, que tienen por estudio la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad, aunque en su diseño e implementación técnica confluyen otras disciplinas como la economía, la ingeniería, el derecho, la sociología

La política pública es un curso de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática y desarrollada por el sector público con la participación de la sociedad civil y el sector privado. Debe contener orientaciones, definiciones, modificaciones y resultados previstos.

Las políticas públicas deben ser la traducción de las leyes sobre una determinada materia (educación, salud, seguridad pública, infraestructura, comunicaciones, energía, uso y ocupación del territorio, agricultura, etc.) Éstas deben buscar el logro de los objetivos de desarrollo.

Las principales áreas de análisis de las políticas públicas son:

- ✚ El desarrollo social.
- ✚ El desarrollo ambiental.
- ✚ La economía, infraestructura, comunicación, la salud, seguridad pública, entre otras.
- ✚ El sistema administrativo o institucional y sus planificaciones: Los planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial, presupuestos anuales.
- ✚ Las declaraciones de principios para lograr la cohesión social y la gobernabilidad para el desarrollo integral.

2.2.8. Estrategia

Una estrategia es un conjunto de acciones planificadas en el tiempo que se implementan en un contexto determinado para lograr un fin propuesto. Es el proceso seleccionado mediante el cual se espera lograr alcanzar un estado futuro⁵.

Es la adaptación de los recursos y habilidades de una organización al entorno cambiante, aprovechando sus oportunidades y evaluando el riesgo en función de objetivos y metas.

⁵ <http://es.wikipedia.org/wiki/Estrategia>

Alfred Chandler JR, la define como la determinación de metas y objetivos básicos de largo plazo, la adopción de los cursos de acción y la asignación de recursos necesarios para lograr dichas metas.

Una estrategia se caracteriza, no sólo por la representación detallada de una secuencia de acciones, sino también por una particular cualidad de dichas acciones.

La estrategia es una voluntad de actuar con el fin de modificar en nuestro provecho el curso de los acontecimientos. Por consiguiente, la estrategia lleva implícita unos proyectos, unas relaciones de fuerza y unos retos.

Las estrategias se expresan mediante enunciados, es decir, secuencias que de manera breve y sencilla indican qué quiere ser o hacer una sociedad.

En resumen, podemos definirla como un conjunto de actividades, fines y recursos que se analizan, organizan y plantean de tal manera que cumplan con el logro de los objetivos en determinado tiempo⁶.

Toda estrategia contiene tres elementos esenciales:

- 1º. **Las metas u objetivos** que deben alcanzarse
- 2º. **Los medios o recursos** a implicar.
- 3º. Las **secuencias de acciones o programas** a desarrollar y llevar a cabo.

La interdependencia de los elementos resulta de crucial importancia para la especificidad de una estrategia en particular, y, sobre todo, para su capacidad de identificar ventajas competitivas.

La coherencia y la consistencia interna entre los elementos: metas/objetivos, medios/recursos, acciones/programas, son requerimientos necesarios para validar cualquier estrategia.

⁶ <http://es.scribd.com/doc/17273222/Que-Es-Una-Estrategia-y-Como-Se-Elabora>

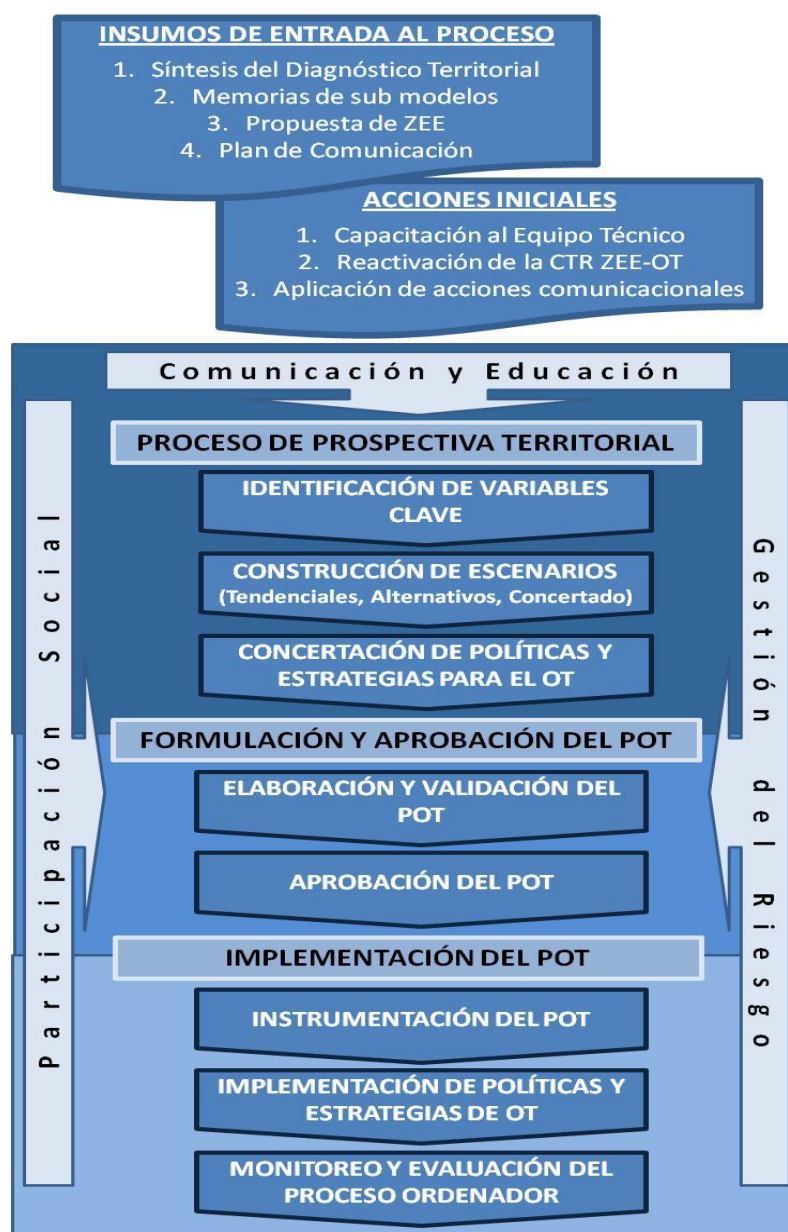
Capítulo 3

Metodología para la Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial

1. RUTA METODOLÓGICA.

El siguiente esquema plantea la ruta metodológica a seguir en el proceso de formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, definiendo los insumos de entrada a este proceso y los temas transversales que se tomarán en cuenta.

Esquema N° 1. PASOS A SEGUIR PARA FORMULAR EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL



Fuente: PDRS – GIZ, Sede Cajamarca.

2. LOS INSUMOS DE ENTRADA AL PROCESO.

El proceso de formulación de un POT requiere de TRES insumos fundamentales: 1) el diagnóstico territorial (síntesis), 2) Síntesis de las memorias de los sub modelos para formular la propuesta de ZEE y 3) la propuesta de ZEE (resumen).

Asimismo, es necesario contar con un plan de comunicación y educación que acompañe al proceso técnico en el posicionamiento de conceptos, pasos metodológicos, así como la importancia y beneficios del ordenamiento territorial.

2.1. Diagnóstico territorial/síntesis del diagnóstico (Escenario Actual del Territorio).

La formulación de una propuesta de ZEE implica compendiar, actualizar y generar información temática de los sub sistemas territoriales (biofísica, social, económica, administrativa y funcional), con la finalidad de caracterizar, analizar y evaluar el sistema territorial. La información con la cual se ha estructurado la base de datos para formular la propuesta de ZEE, debe constituirse en el insumo principal para elaborar el diagnóstico integral del territorio. Esto significa que de todo proceso de ZEE se debe salir con dos productos fundamentales para la planificación territorial: 1) Diagnóstico Territorial y 2) propuesta de ZEE (más los productos intermedios que son las memorias de los sub modelos trabajados para su formulación).

El diagnóstico territorial constituye el escenario actual del territorio y contribuye a explicar las estructuras territoriales y sus dinámicas; a partir de un análisis situacional, de cara a una síntesis de problemas y opciones de desarrollo territorial. Aporta información sobre las variables clave o aspectos más importantes que determinan el desarrollo territorial. Estos elementos se manifiestan en las características biofísicas, sociales, económicas, culturales, funcionales, institucionales y políticas del territorio.

Los resultados del diagnóstico orientan la evaluación y prospectiva territorial, contribuyen al diseño de estrategias y políticas de planificación y regulación del uso de suelo, a la compatibilización de actividades en el espacio físico, el desarrollo de procesos sostenibles de crecimiento, la implementación de medidas de gestión ambiental, la dotación de infraestructura y servicios, la localización de la inversión, el aprovechamiento de las ventajas comparativas o la construcción de estas. Es en base a los resultados síntesis del diagnóstico y el análisis de las oportunidades, limitantes y problemas existentes en el territorio que será posible elaborar una propuesta concertada de alternativas de uso y orientar los procesos de ocupación, previa determinación de la capacidad de acogida del territorio.

En el país, los procesos de ZEE generalmente no están llegando hasta la formulación de un documento que exprese el diagnóstico integral del territorio materia de planificación; por lo que, al iniciar el proceso de formulación del POT, será necesario retomar la base de datos de la ZEE y toda la información generada, para con esta estructurar el diagnóstico territorial y una síntesis del mismo, documentos que servirán como insumo principal para el proceso de prospectiva.

Insumos para la formulación del diagnóstico territorial de Cajamarca y su síntesis

- SIG regional e informes del proceso de generación de información territorial para la ZEE.
- Informes memoria de los sub modelos para formular la propuesta de ZEE. Estos expresan las potencialidades y limitantes del territorio.

- Plan de Desarrollo Regional Concertado y planes sectoriales elaborados en la región.
- Estudios sobre disponibilidad y uso de los recursos naturales, como antecedentes históricos de uso y ocupación del territorio.
- Estudios sobre potencialidades, oportunidades, mercados y posibilidades de desarrollo económico para la región.
- Otros con información trascendente para la planificación del desarrollo territorial.

Acciones a desarrollar para la formulación del diagnóstico

- 1º. Definir si el diagnóstico es elaborado por el equipo técnico institucional o a través de una consultoría.
- 2º. Preparar términos de referencia para orientar el trabajo del equipo técnico o gestionar la contratación de una consultoría.
- 3º. Conformar un equipo de trabajo o identificar consultores(as) y solicitar propuestas.
- 4º. Contratar consultoría, de ser el caso.
- 5º. Definir la propuesta metodológica para trabajar el diagnóstico territorial.
- 6º. Definir la estructura y contenido del documento diagnóstico y de la síntesis.
- 7º. Revisar información disponible y generar información adicional, de ser necesario.
- 8º. Organizar la información, elaborar y socializar el diagnóstico territorial.
- 9º. Elaborar el documento síntesis del diagnóstico.
- 10º. Reproducir el documento síntesis del diagnóstico.

2.2. Memorias de los sub modelos para formulación de la propuesta de ZEE/Síntesis

En ciencias puras y, sobre todo, en ciencias aplicadas, se denomina modelo científico a una representación abstracta, conceptual, gráfica o visual, física, matemática, de fenómenos, sistemas o procesos a fin de analizar, describir, explicar, simular - en general, explorar, controlar y predecir- esos fenómenos o procesos. En general un modelo permite determinar un output o resultado final a partir de un input o datos de entrada. Se considera que la creación de un modelo es una parte esencial de toda actividad científica⁷.

Un modelo también se conceptúa como una representación gráfica o esquemática de una realidad, sirve para organizar y comunicar de forma clara los elementos que involucran un todo⁸; es una reproducción a escala de un sistema, concepción mental, relación empírica o serie de ecuaciones matemáticas y estadísticas que representan un sistema⁹; en otras palabras, es una vista de un sistema del mundo real, es decir, una abstracción de dicho sistema considerando un cierto propósito. Así, el modelo describe completamente aquellos aspectos del sistema que son relevantes al propósito del modelo y a un apropiado nivel de detalle¹⁰.

⁷ [es.wikipedia.org/wiki/Modelo_\(cientifico\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Modelo_(cientifico))

⁸ es.wiktionary.org/wiki/modelo

⁹ www.meted.ucar.edu/hydro/basic/Runoff_es/print_version/05-runoffmodeling.htm

¹⁰ www.elquille.info/colabora/puntonET/canchala_FundamentosPOO.htm

En el proceso de formulación de la ZEE, según directiva, la base de datos espacializada debe ser estructurada de tal forma que facilite la aplicación de los diversos modelos que se utilizarán en el proceso. El modelamiento para ZEE se refiere a la manipulación interactiva de mapas temáticos, a través de los diferentes submodelos preparados y organizados de acuerdo con la hipótesis planteada, para el proceso.

Para evaluar las diversas Unidades Ecológicas Económicas se requiere, mínimamente, el desarrollo de los siguientes submodelos: 1) Submodelo de aptitud productiva de recursos naturales renovables; 2) Submodelo de aptitud productiva de recursos naturales no renovables; 3) Submodelo de valor ecológico; 4) Submodelo de valor histórico-cultural; 5) Submodelo de vulnerabilidad; 6) Sub modelo de peligros; 7) Submodelo de conflictos de usos; 8) Submodelo de aptitud urbana industrial.

Como producto de la construcción de cada submodelo se obtienen mapas síntesis evaluativos de cada uno de ellos, cuya interpretación nos permitirá acercarnos a la realidad que presenta el territorio en cuanto a potencialidades y limitantes.

Los submodelos y su expresión cartográfica en mapas, representan las características y el grado de heterogeneidad del territorio; por lo que constituyen insumos a ser tomados en cuenta para definir las políticas y estrategias de ordenamiento y desarrollo territorial.

Insumos para la formulación de la síntesis de los sub modelos

- SIG regional.
- Memorias de cada sub modelo trabajado para la formulación de la propuesta ZEE.

Acciones a desarrollar para la elaboración de la síntesis de los sub modelos

- 1º. Definir si esta será tarea del equipo técnico institucional o su elaboración será a través de una consultoría.
- 2º. Preparar términos de referencia para orientar el trabajo del equipo técnico o gestionar la contratación de una consultoría.
- 3º. Conformar un equipo de trabajo o identificar consultores(as) y solicitar propuestas.
- 4º. Contratar consultoría, de ser el caso.
- 5º. Definir la estructura y contenido del documento síntesis de sub modelos.
- 6º. Revisar información disponible: Memorias de sub modelos.
- 7º. Organizar información de acuerdo a una estructura definida, elaborar y socializar el documento síntesis de los sub modelos.
- 8º. Reproducir el documento síntesis de los sub modelos.

2.3. Propuesta de ZEE/Resumen.

Todo proceso de zonificación ecológica y económica deriva en la formulación y aprobación de la propuesta de ZEE, espacializada y explicitada en documento que incluye una caracterización del sistema territorial, presenta los mapas e interpretación resumida de los sub modelos empleados en la construcción de la propuesta y describe las diferentes categorías de uso del territorio, las mismas que corresponden a la aptitud de uso predominante, las potencialidades y limitaciones.

Detalla además las recomendaciones de uso sostenible, concertadas por los diferentes grupos de interés, para cada una de estas zonas categorizadas. Es en base a esta zonificación territorial que se concertarán las políticas y estrategias para el ordenamiento y desarrollo sostenible del territorio regional.

Con la finalidad de facilitar el entendimiento de la propuesta de ZEE, se elaborará un documento resumen que presente, en mapas y textos muy entendibles, las diferentes zonas en que se ha categorizado el territorio y un resumen de sus características y usos recomendados (propuesta de ZEE resumida), de manera que sirva como insumo en el proceso de prospectiva y facilite la concertación entre los diferentes grupos de interés que participan en el proceso de formulación del POT.

Insumos para elaborar el resumen de la propuesta de ZEE

- SIG regional.
- Documento propuesta de ZEE regional.

Acciones a desarrollar para elaborar el resumen de la propuesta de ZEE

- 1º. Conformar un equipo de trabajo.
- 2º. Definir la estructura y contenido del documento resumen.
- 3º. Revisar la propuesta de ZEE.
- 4º. Elaborar y socializar el resumen de la propuesta de ZEE.
- 5º. Reproducir el documento resumen de la propuesta de ZEE.

2.4. Estrategia de comunicación y educación/plan de comunicación.

Todo proceso de Ordenamiento Territorial, será viable en la medida que se logre una participación amplia, consciente y efectiva de los actores sociales en la formulación de la propuesta de ZEE y del POT. Lograr esta participación y generar consensos en la definición de políticas y estrategias para el adecuado uso y ocupación segura del territorio requiere la ejecución de un conjunto de actividades comunicacionales estratégicas que permitan a los diferentes grupos de interés conocer de que se tratan estos procesos, que importancia tienen para el desarrollo de sus comunidades, que implicancia acarrearán para el desarrollo sostenible de sus actividades, en que los beneficia, entre otros aspectos.

Un plan de comunicación, permitirá definir objetivos comunicacionales y plantear actividades de comunicación que faciliten el entendimiento y posicionamiento del proceso, así como la motivación y participación de los actores sociales e institucionales. Su elaboración parte de la identificación de actores que representan a los grupos sociales que usan los recursos naturales y ocupan el territorio como parte de sus actividades socio – económicas; de analizar sus posiciones e intereses y realizar una segmentación de audiencias que permita especificar mensajes y lograr resultados positivos en el proceso participativo.

En este sentido, el plan de comunicación, como parte de una estrategia comunicacional, en el marco de los procesos de planificación territorial, es elaborado participativamente y acompaña al proceso técnico y socio - político, sensibiliza y brinda a los actores el conocimiento necesario para negociar intereses y plantear sus aspiraciones; por lo cual, constituye una herramienta fundamental en el proceso de formulación de un POT.

La formulación del POT Cajamarca se trabajará bajo un enfoque participativo, por lo que es fundamental la elaboración de un plan de comunicación que permita a los actores sociales conocer y comprender el proceso, los problemas y oportunidades de desarrollo territorial para la región; interactuar entre grupos de interés y concertar políticas y estrategias que permitan el ordenamiento y desarrollo del territorio regional.

Insumos para elaborar el plan de comunicación

- Base conceptual, objetivos y pasos metodológicos del proceso de formulación del POT.
- Conceptos y objetivos de un plan de comunicación.
- Documentos memoria de reuniones y talleres de trabajo para construir participativamente el plan de comunicación.

Acciones a desarrollar para la formulación del Plan de Comunicación

- 1º. Preparar términos de referencia para orientar el trabajo del equipo técnico o gestionar la contratación de una consultoría.
- 2º. Conformar un equipo de trabajo o identificar consultores(as) y solicitar propuestas.
- 3º. Contratar consultoría, de ser el caso.
- 4º. Revisar información disponible y generar información adicional.
- 5º. Elaborar y socializar la propuesta de plan de comunicación.

Pasos a seguir para formular el Plan de Comunicación

Paso 1: Formulación del diagnóstico comunicacional.

Identificación de actores, análisis de actores, consumo de medios.

Paso 2: Formulación de los objetivos comunicacionales.

Objetivo general, objetivos específicos.

Paso 3: Segmentación de públicos y audiencias

Paso 3: Público objetivo.

Paso 4: Estrategia de intervención

Comunicación interpersonal, comunicación masiva.

Paso 5: Definición y descripción de las actividades comunicacionales.

3. ACCIONES INICIALES.

3.1. Capacitación a los equipos técnicos.

Impulsar procesos de formulación de POT requiere disponer de un Equipo Técnico que cuente con las capacidades suficientes para orientar y desarrollar el proceso técnico, moderar espacios de concertación y aplicar actividades comunicacionales estratégicas.

Es necesario además que los integrantes de la Comisión Técnica ZEE – OT y los representantes de los diferentes grupos de interés tengan claridad sobre el proceso y de esta manera les sea posible interactuar, con pleno conocimiento y de manera efectiva, en los espacios de

concertación y promover consensos en torno a propuestas de políticas y estrategias para el ordenamiento y desarrollo territorial.

Esto implica que el Equipo Técnico ZEE – OT, debe ser capacitado en temas relacionados al ordenamiento territorial. El objetivo de estas capacitaciones es lograr que los participantes conozcan la base conceptual y objetivos del ordenamiento territorial, los pasos metodológicos para formular un Plan de Ordenamiento Territorial, prospectiva territorial, temas transversales y plantear acciones comunicacionales estrategias para acompañar el proceso técnico.

Participarán en las capacitaciones los integrantes del equipo técnico ZEE – OT, integrantes de equipos técnicos que trabajan procesos de ZEE a nivel provincial y de cuencas, integrantes de la Comisión Técnica Regional y Comisión Consultiva ZEE – OT, integrantes de la sub comisión de comunicación y educación, técnicos de instituciones que apoyan el proceso de planificación territorial y representantes de los diferentes grupos de interés de la región.

El temario a desarrollar podría abordar: Desarrollo territorial, aspectos conceptuales y objetivos del ordenamiento territorial, pasos metodológicos para formular un POT, con énfasis en el tema de prospectiva territorial: Identificación de variables clave, construcción de escenarios (tendenciales, alternativos, concertado); políticas y estrategias de ordenamiento territorial; estrategia de comunicación: objetivos comunicacionales, plan de comunicación; fases siguientes OT: instrumentación, ejecución, monitoreo y evaluación.

La metodología de estos eventos combinará exposiciones/diálogo con trabajos grupales y exposiciones en plenaria.

El desarrollo de los eventos de capacitación permitirá consensuar la metodología y en plan de actividades que se aplicará en el proceso y se abordarán aspectos relacionados con el proceso comunicacional.

Acciones a desarrollar:

- 1º. Planificar eventos de capacitación: temática, expositores, responsables, logística.
- 2º. Identificar y comprometer a expositores.
- 3º. Cursar invitaciones
- 4º. Preparar material de capacitación.
- 5º. Contratar local.
- 6º. Preparar la logística
- 7º. Desarrollar el evento de capacitación, coordinando con las instituciones que apoyan el proceso.

3.2. Reactivar las instancias organizativas del proceso.

Para desarrollar procesos de formulación de propuestas de ZEE, como inicio de un proceso de planificación territorial, la normativa contempla la conformación de una estructura organizativa que conduzca el proceso: comisión técnica, comisión consultiva, sub comisiones de apoyo, equipo técnico, entre otras instancias que se consideren necesarias.

En nuestro país, actualmente transcurre un tiempo considerable desde que se aprueba una propuesta de ZEE para iniciar la formulación del POT. Esto conlleva a que las instancias comprometidas con la organización y conducción del proceso de ZEE pierdan vigencia y se desvinculen del proceso de planificación territorial.

Al iniciar el proceso de formulación del POT, se requiere entonces reactivar desde la comisión técnica, hasta el equipo técnico; pasando por la comisión consultiva y sub comisiones de apoyo; lo cual demanda, desarrollar una serie de reuniones con agendas relacionadas al proceso técnico y comunicacional e inclusive emitir algunas resoluciones que permitan su recomposición. Estas acciones conllevarán a la acreditación de representantes y permitirán retomar la dinámica de trabajo de estas instancias organizativas para la planificación territorial.

Acciones a desarrollar:

- 1º. Solicitar formalmente a las instituciones integrantes de la Comisión Técnica Regional ZEE-OT nombrar a sus representantes (titular y suplente) con la finalidad de reactivar la mencionada comisión.
- 2º. Planificar reuniones de la CTR ZEE-OT para informar y consensuar el proceso técnico.
- 3º. Reconformar el Equipo Técnico Regional ZEE - OT y Comisión Consultiva Regional para el desarrollo del proceso de formulación del POT.
- 4º. Capacitar a los integrantes de las instancias organizativas del proceso.
- 5º. Promover reuniones del ETR y CCR para discutir aspectos metodológicos, como también analizar su situación actual y las lecciones aprendidas en el proceso ZEE.
- 6º. Seguimiento a la aprobación de instrumentos legales regionales que contribuyan al proceso de formulación del POT.
- 7º. Asesorar el quehacer de la CTR, en el marco de su reglamento.

3.3. Aplicar actividades comunicacionales estratégicas.

Todo proceso de planificación territorial debe ser acompañado con la aplicación de diferentes actividades comunicacionales, que responden a objetivos comunicacionales participativamente definidos y enmarcadas en un plan de comunicación.

El plan de comunicación, constituye la herramienta de soporte al proceso de planificación territorial; apoyará, facilitará y fortalecerá el proceso participativo en la formulación del POT regional, vinculándolo con los otros niveles de planificación territorial y con los procesos de desarrollo regional en marcha, relacionados con la conservación y uso adecuado de los recursos naturales y la ocupación segura del territorio.

El proceso de formulación del POT será acompañado con la aplicación de un conjunto de actividades comunicacionales que permitirán promover la participación efectiva e involucramiento de los grupos de interés y actores del desarrollo en la concertación de las políticas y estrategias para el ordenamiento y desarrollo territorial, vinculándolo con otros procesos en marcha en el territorio regional.

Esta acción podrá realizarse a través de un grupo de apoyo al proceso comunicacional y la participación del comunicador integrante del ETR ZEE-OT o de un consultor que desarrollará el trabajo en permanente coordinación con el ETR y CCR.

Insumos para la aplicación de actividades comunicacionales

- Estrategia comunicacional/plan de comunicación elaborado para acompañar este proceso.
- Material de comunicación elaborado en el marco de la formulación del plan de comunicación.

Acciones a desarrollar:

- 1º. Conformar el grupo de apoyo al proceso comunicacional.
- 2º. Preparar términos de referencia para gestionar el proceso comunicacional o formalizar una consultoría para la aplicación de las actividades comunicacionales.
- 3º. Identificar a especialistas en comunicación y solicitar propuestas.
- 4º. Contratar consultoría, de ser el caso.
- 5º. Diseño y producción del material de comunicación, por el grupo de apoyo o el(la) consultor(a).
- 6º. Aplicación de las acciones comunicacionales.
- 7º. Monitoreo y retroalimentación del plan de comunicación.

4. DESARROLLO DEL PROCESO DE PROSPECTIVA TERRITORIAL.

Siendo la prospectiva un proceso participativo de análisis de las relaciones de causa-efecto, tomando en cuenta los factores de incertidumbre y las alternativas de decisión, es necesario que para identificar los elementos estratégicos (variables clave) que definen una situación y se combinan para formar diferentes escenarios, se parta de las percepciones, aspiraciones e intereses de los diferentes actores del territorio.

Esto conlleva a que el proceso pueda ser abordado desde diferentes entradas, cuando se trata de la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de nivel regional:

- a. Talleres regionales de prospectiva.
- b. Talleres de prospectiva a nivel de cuencas.
- c. Talleres de prospectiva a nivel de provincias.
- d. Talleres de prospectiva a nivel de grupos de interés.

Cada alternativa tiene sus ventajas y desventajas, por lo que será la CTR ZEE – OT, con el asesoramiento del ETR y la CCR, la que discuta y decida la mejor entrada al proceso de prospectiva territorial, tomando en cuenta las características de la región y las condiciones bajo las cuales se desarrolla el proceso de planificación territorial.

4.1. Los pasos a seguir para la formulación del POT

a. Desarrollo de talleres de prospectiva territorial

PASO 1: IDENTIFICACIÓN DE VARIABLES CLAVE

Actividad: **TALLER 1: EL ESCENARIO ACTUAL DEL TERRITORIO E IDENTIFICACIÓN DE VARIABLES CLAVE**

Partiendo del conocimiento sistémico del territorio, plasmado en el diagnóstico territorial (que contribuye a explicar las estructuras territoriales y sus dinámicas) y en los sub modelos trabajados para construir la propuesta de ZEE (explican las potencialidades y limitantes del territorio), se procederá a identificar participativamente una serie de variables o elementos estratégicos y determinantes para lograr el desarrollo integral y sostenible del territorio.

Estas variables clave deben ser concertadas, puesto que constituirán los elementos de análisis en la construcción de escenarios; por lo que la CTR ZEE – OT establecerá las reglas y mecanismos de participación.

Objetivo: Reconocer el escenario y modelo actual del territorio e identificar las principales variables que, desde la percepción de los actores regionales, se deben tomar en cuenta para viabilizar el proceso ordenador y lograr el desarrollo integral y sostenible del territorio regional.

Duración: Un (01) día

Participan: Comisión Técnica Regional ZEE y OT (incluye a los alcaldes provinciales), concejeros regionales, gerentes regionales, directores sectoriales, directores de proyectos especiales, INC, actores sociales del nivel regional, líderes políticos, gremios empresariales relacionados con el uso de los recursos en el territorio, colegios profesionales, universidades, representantes de organizaciones de la sociedad civil, representantes de organizaciones de productores de nivel regional, representantes de comunidades campesinas y nativas, entre otras de alcance regional/provincial.

Responsable: Equipo Técnico Regional ZEE-OT

Metodología: El taller se abordará desarrollando el contenido siguiente:

1º. Exposición del marco conceptual y la metodología de trabajo.

Exposición de lo que es una variable clave, ejemplos y cómo identificar variables clave, tomando como insumo el diagnóstico territorial y los sub modelos trabajados para la construcción de la propuesta de ZEE.

2º. Presentación y reconocimiento del escenario y modelo actual del territorio.

Presentación del resumen del diagnóstico territorial y de los sub modelos trabajados para la construcción de la propuesta de ZEE.

- 3º. Trabajo de Grupos: Identificación de Variables Clave. Un grupo por cada sub sistema territorial (biofísico, económico, social, administrativo y funcional).

Los grupos tendrán como insumos la síntesis del diagnóstico de cada sub sistema y las memorias de los sub modelos (potencialidades y limitantes) relacionados con cada uno de estos sub sistemas territoriales.

La pregunta orientadora para los grupos de trabajo será: ***¿Qué elementos del sub sistema biofísico (... económico, social, administrativo, funcional) consideran ustedes estratégico para lograr el desarrollo sostenible de la región?***

La discusión en los grupos de trabajo será moderada por integrantes del ETR y la CCR; quienes motivarán la discusión y brindarán información que facilite la identificación de las variables clave.

- 4º. Plenaria: Exposición del trabajo de grupos.

Se recogen aportes y definen las variables a considerar en el análisis.

Insumos: Síntesis del diagnóstico territorial (escenario actual del territorio) y resumen de los sub modelos trabajados para la construcción de la propuesta de ZEE (incluye mapas que espacializan las zonas que presentan potencialidades o limitantes en el territorio); fundamentalmente.

Financiamiento: Gobierno Regional y socios estratégicos que apoyan el proceso.

Acciones preliminares:

- Acciones comunicacionales: aplicación del plan de comunicación
- Preparar el taller; 15 días antes de su realización.
- Convocatoria; 10 días antes de la realización y confirmar participación.
- Diseñar herramientas/pautas para el desarrollo del taller.
- Coordinar local y logística para el evento.
- Preparar insumos para el taller

Acciones durante el taller:

- Levantar acta de acuerdos: se reportan inquietudes, discrepancias, sugerencias y acuerdos finales.

Acciones posteriores:

- Elaborar memoria del taller.
- Socializar memoria del taller.

PASO 2: CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS

Actividad: TALLER 2: CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS

Tomando como elementos de análisis las diferentes variables clave, identificadas en el Taller 1, se discutirán y construirán escenarios tendenciales (indicadores de condiciones futuras de las variables clave, principalmente situaciones críticas que generan problemas) y escenarios alternativos (diversas posibilidades de desarrollo territorial), para cada variable.

El análisis de las tendencias proyecta el comportamiento de una variable clave y toma en cuenta otras variables que inciden en ella o la afectan.

Finalmente se definirá el escenario concertado o modelo de territorio al que aspiran los actores, partiendo de los escenarios alternativos.

Objetivo: Analizar las variables clave identificadas en el proceso y construir, participativamente, escenarios: tendenciales, alternativos y concertado (Visión Territorial).

Duración: Dos (02) días

Participan: Comisión Técnica Regional ZEE y OT (incluye a los alcaldes provinciales), concejeros regionales, gerentes regionales, directores sectoriales, directores de proyectos especiales, INC, actores sociales del nivel regional, líderes políticos, gremios empresariales relacionados con el uso de los recursos en el territorio, colegios profesionales, universidades, representantes de organizaciones de la sociedad civil, representantes de organizaciones de productores de nivel regional, representantes de comunidades campesinas y nativas, entre otras de alcance regional/provincial.

Responsable: Equipo Técnico Regional ZEE-OT

Metodología: El desarrollo del taller, metodológicamente, se desarrollará de la siguiente manera:

Día 01: Construcción de Escenarios Tendenciales y Alternativos.

1º. Exposición del marco conceptual y la metodología de trabajo.

Exposición sobre la base conceptual y asociada a escenarios y como construir escenarios tendenciales y alternativos, partiendo de las variables clave.

2º. Presentación del conjunto de variables clave identificadas.

Presentación y explicación de las diferentes variables, identificadas y concertadas, que servirán de base para la construcción de escenarios.

3º. Trabajo de Grupos: Construcción de Escenarios Tendenciales y Alternativos. Un grupo por cada sub sistema territorial (biofísico, económico, social, administrativo y funcional).

Los grupos tendrán como insumo el documento *Variables Clave de los Sub Sistemas Territoriales de la Región Cajamarca*; en el cual se encontrarán las variables definidas por los diferentes actores que participan en el proceso.

Para cada variable clave se construirán escenarios tendenciales. Las preguntas orientadoras para los grupos de trabajo serán:

- a. **Para la construcción de escenarios tendenciales:** Desde su percepción y conocimiento *¿Cuál cree que será el comportamiento de la variable xxxxxxxx, si no se implementan medidas de ordenamiento territorial?*; identificar situaciones críticas que generan problemas y que debe corregir o prevenir el ordenamiento territorial. *¿Qué otras variables inciden o afectan a esta variable clave?*; busque variables, en los cinco sub sistemas territoriales, que tengan relación de incidencia o afectación con la variable que analiza, identifíquelas y considérelas en el análisis de tendencias.
- b. **Para la construcción de escenarios alternativos:** Si estas son las tendencias para la variable xxxxxxxx, *¿Cuáles serían las alternativas que permitirían lograr el desarrollo territorial de la región?*; identificar alternativas que permitirán frenar o prevenir tendencias críticas que generarían problemas y limitarían el desarrollo sostenible del territorio.

4º. Plenaria: Exposición del trabajo de grupos

Se recogen aportes y definen las tendencias y alternativas para el ordenamiento y desarrollo territorial.

Día 02: Construcción del Escenario Concertado (Visión Territorial)

1º. Exposición del marco conceptual y la metodología de trabajo.

Exposición sobre la base conceptual de escenarios concertados y como construirlo, partiendo de los escenarios alternativos.

2º. Presentación de los escenarios alternativos construidos.

Presentación y explicación de los diferentes escenarios alternativos, construidos participativamente, que permitirán analizar las opciones sobre el modelo de territorio futuro y orientar la construcción del escenario concertado.

3º. Trabajo de Grupos: Construcción del Escenario Concertado. Un grupo por cada sub sistema territorial (biofísico, económico, social, administrativo y funcional).

Los grupos tendrán como insumo el documento *Escenarios Tendenciales y Alternativos que Orientarán la Planificación para el Desarrollo Territorial de la Región Cajamarca*; en el cual se encontrarán los diferentes escenarios construidos participativamente en el proceso.

La pregunta orientadora para el trabajo de los grupos será:

¿Cómo quisiera que sea, al 2026, el territorio de Cajamarca, si aspiramos alcanzar desarrollo sostenible y bienestar social?

Es necesario que los actores revisen y analicen las diversas posibilidades de desarrollo identificadas individualmente como escenarios alternativos y plantear como aspiran que sea el desarrollo de las unidades sociales, la producción, el uso de los recursos naturales, la conectividad territorial, entre otros aspectos relacionados con el desarrollo sostenible del territorio regional.

4º. Plenaria: Exposición del trabajo de grupos

Se recogen aportes y definen la visión del modelo de territorio deseado por los diferentes grupos de interés.

Insumos: Documentos: 1) Variables Clave de los Sub Sistemas Territoriales de la Región Cajamarca, y; 2) Escenarios Tendenciales y Alternativos que orientan la Planificación para el Desarrollo Territorial de la Región Cajamarca.

Financiamiento: Gobierno Regional y socios estratégicos que apoyan el proceso.

Acciones preliminares:

- Acciones comunicacionales: aplicación del plan de comunicación
- Preparar el taller; 15 días antes de la realización.
- Convocatoria; 10 días antes de la realización y confirmar participación.
- Diseñar herramientas/pautas para el desarrollo del taller.
- Coordinar local y logística para el evento.
- Preparar insumos para el taller

Acciones durante el taller:

- Levantar acta de acuerdos: se reportan inquietudes, discrepancias, sugerencias y acuerdos finales.

Acciones posteriores:

- Elaborar memoria del taller.
- Socializar memoria del taller.

PASO 3: DEFINICIÓN DE POLÍTICAS

Actividad: TALLER 3: DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PARA EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL

Tomando como base la propuesta de zonificación ecológica y económica (potencialidades y limitantes del territorio) y los escenarios alternativos identificados en el Taller 2 (escenarios de desarrollo), los actores plantearán los lineamientos de política regional para el ordenamiento y desarrollo sostenible del territorio de Cajamarca.

En esta parte del proceso es importante tomar en cuenta las estrategias de desarrollo planteadas en los diferentes planes regionales como un insumo fundamental.

Un referente en la construcción de estas políticas es la visión de modelo de territorio que los grupos de interés han concertado.

- Objetivo:** Identificar y concertar las políticas necesarias para el ordenamiento y desarrollo territorial de la región; estableciendo mecanismos que garanticen la viabilidad y sostenibilidad del proceso ordenador.
- Duración:** Un (01) día.
- Participan:** Comisión Técnica Regional ZEE y OT (incluye a los alcaldes provinciales), concejeros regionales, gerentes regionales, directores sectoriales, directores de proyectos especiales, INC, actores sociales del nivel regional, líderes políticos, gremios empresariales relacionados con el uso de los recursos en el territorio, colegios profesionales, universidades, representantes de organizaciones de la sociedad civil, representantes de organizaciones de productores de nivel regional, representantes de comunidades campesinas y nativas, entre otras de alcance regional/provincial.
- Responsable:** Equipo Técnico Regional ZEE-OT
- Metodología:** El taller se abordará desarrollando el contenido siguiente:
- 1º. Exposición del marco conceptual y la metodología de trabajo.
Exposición sobre la base conceptual de política y los pasos a seguir para definir políticas públicas relacionadas con el ordenamiento y desarrollo territorial, tomando como base la propuesta de ZEE.
 - 2º. Presentación de las potencialidades y limitantes del territorio regional y de las alternativas de desarrollo territorial que permitirán lograr la construcción del modelo de territorio deseado.
Presentación y explicación de los valores y potenciales que presenta el territorio de Cajamarca, las limitantes y las alternativas de desarrollo que se deben tomar en cuenta en la definición de políticas para impulsar el proceso de desarrollo territorial.
Asimismo se presentarán las estrategias de desarrollo definidas en los diferentes planes regionales y que constituyen las rutas para alcanzar los objetivos de desarrollo, por lo que deben territorializarse.
 - 3º. Trabajo de Grupos: Planteamiento de políticas para el ordenamiento y desarrollo territorial. Un grupo por cada zona territorial categorizada en la propuesta regional de ZEE (Zonas Productivas, Zonas de protección y Conservación Ecológica, Zonas de Tratamiento Especial, Zonas de Recuperación, Zonas de Aptitud Urbana e Industrial).
La formulación de políticas debe superar las visiones sectoriales y adoptar un enfoque territorial y sinérgico, que permita promover la competitividad de la región y su desarrollo integral, con equidad.
Esto implica concebir el territorio no como el espacio físico o geográfico solamente, sino como un espacio de relaciones entre actores sociales, sus organizaciones e instituciones, las formas y técnicas de producción, su relación con el medio ambiente y sus tradiciones e identidad cultural acumulada a lo largo de la historia. Admitirlo como el conjunto organizado y complejo de las potencialidades humanas, naturales, físicas e institucionales de una colectividad.
Además, considerar las potencialidades existentes, como criterio básico que oriente las prioridades de asignación de recursos para inversiones. La consideración de las potencialidades y su aprovechamiento significa sustentar el desarrollo en las fuerzas

y capacidades propias de la sociedad y su territorio. Esta movilización de los recursos endógenos como eje orientador de las inversiones constituye la mejor vía para superar las carencias y situación de pobreza existente en el territorio.

A partir de las potencialidades se definirá las necesidades de infraestructura económica, productiva y social, la implementación de servicios; las prioridades de conservación y las necesidades de formar y fortalecer capacidades humanas e institucionales.

En este sentido, los grupos de trabajo, para formular las políticas, tomarán en cuenta las siguientes consideraciones: a) Las políticas tendrán un carácter integral; b) Deben orientarse al aprovechamiento sostenible de las potencialidades y a la reducción de las limitantes que presenta el territorio; c) Deben considerar la conservación de valores bioecológicos e histórico culturales; d) deben apuntar al logro de la visión del modelo de territorio y por lo tanto a alcanzar el desarrollo sostenible y equitativo que los actores aspiran.

Las preguntas clave sugeridas para orientar la formulación de las políticas son las siguientes:

- ***¿Qué decisiones debemos tomar para aprovechar el potencial y aptitudes que presenta la zona que estamos analizando?***
- ***¿Qué decisiones debemos tomar para conservar los valores que presenta la zona que estamos analizando?***
- ***¿Qué decisiones debemos tomar para reducir las limitantes que presenta la zona que estamos analizando?***

No hay que olvidar que, el gran objetivo a alcanzar lo constituye la visión del modelo de desarrollo territorial y que las políticas constituirán las acciones orientadas a facilitar el aprovechamiento de las potencialidades, la reducción de las limitantes, la conservación de valores; corrigiendo problemas o disfunciones presentes en el territorio y evitando problemas y disfunciones futuras.

4º. Plenaria: Exposición del trabajo de grupos.

Se recogen aportes y concertan las políticas regionales para el ordenamiento y desarrollo territorial.

Insumos: Documentos: 1) Resumen de la propuesta de ZEE Regional; 2) Resumen de las memorias de los sub modelos construidos para la elaboración de la propuesta de ZEE; 3) Escenarios Tendenciales y Alternativos que Orientarán la Planificación para el Desarrollo Territorial de la Región Cajamarca y, adicionalmente; 4) Resumen de las Estrategias para el Desarrollo Regional, planteadas en los diferentes planes regionales.

Financiamiento: Gobierno Regional y socios estratégicos que apoyan el proceso.

Acciones preliminares:

- Acciones comunicacionales: aplicación del plan de comunicación
- Preparar el taller; 15 días antes de la realización.
- Convocatoria; 10 días antes de la realización y confirmar participación.
- Diseñar herramientas/pautas para el desarrollo del taller.
- Coordinar local para el evento y logística.
- Preparar insumos para el taller

Acciones durante el taller:

- Levantar acta de acuerdos: se reportan inquietudes, discrepancias, sugerencias y acuerdos finales.

Acciones posteriores:

- Elaborar memoria del taller.
- Socializar memoria del taller.

PASO 4: DEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS

Actividad: TALLER 4: DEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS PARA EL ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL.

Se trata de definir las estrategias que permitirán la implementación de las políticas concertadas para el ordenamiento y desarrollo territorial. Es decir, de concertar un conjunto de acciones que se implementarán en contextos determinados para modificar en nuestro provecho el curso de los acontecimientos y lograr un fin, la visión del modelo de territorio.

Las estrategias se plantearán para cada una de las políticas concertadas y tomarán como insumo fundamental los escenarios alternativos. Se tomará en cuenta además las estrategias definidas en los diferentes planes regionales.

Objetivo: Identificar y concertar las estrategias que permitirán implementar las políticas y lograr el ordenamiento y desarrollo territorial de la región.

Duración: Un (01) día.

Participan: Comisión Técnica Regional ZEE y OT (incluye a los alcaldes provinciales), concejeros regionales, gerentes regionales, directores sectoriales, directores de proyectos especiales, INC, actores sociales del nivel regional, líderes políticos, gremios empresariales relacionados con el uso de los recursos en el territorio, colegios profesionales, universidades, representantes de organizaciones de la sociedad civil, representantes de organizaciones de productores de nivel regional, representantes de comunidades campesinas y nativas, entre otras de alcance regional/provincial.

Responsable: Equipo Técnico Regional ZEE-OT

Metodología: El desarrollo del taller se abordará de la siguiente forma:

1º. Exposición del marco conceptual y metodología de trabajo.

Exposición sobre la base conceptual de estrategia y los pasos a seguir para definir las estrategias que permitan implementar las políticas públicas relacionadas con el ordenamiento y desarrollo territorial.

2º. Presentación de las políticas concertadas para el ordenamiento y desarrollo territorial.

Presentación y explicación de las políticas concertadas para impulsar el proceso de ordenamiento y desarrollo territorial.

Asimismo se presentarán las estrategias de desarrollo incorporadas en los diferentes planes regionales, como los caminos a seguir para alcanzar los objetivos de desarrollo, las que también serán tomadas en cuenta en esta parte del proceso.

3º. Trabajo de Grupos: Planteamiento de estrategias para el ordenamiento y desarrollo territorial.

Se conformarán grupos de trabajo de acuerdo al número de políticas concertadas, encargando a cada grupo discutir y plantear las estrategias para determinado número de políticas.

No olvidar que las estrategias se expresan mediante enunciados, es decir, secuencias que de manera breve y sencilla indican qué quiere ser o hacer una sociedad.

Se sugiere la siguiente pregunta clave para orientar el planteamiento de las estrategias:

➤ **¿Cómo lograremos el cumplimiento de esta política?**

4º. Plenaria: Exposición del trabajo de grupos

Se recogen aportes y concertan las estrategias regionales para el ordenamiento y desarrollo territorial.

Insumos: Documentos: 1) Políticas para el Ordenamiento y Desarrollo Territorial de Cajamarca; 2) Escenarios Tendenciales y Alternativos que Orientarán la Planificación para el Desarrollo Territorial de la Región Cajamarca y, adicionalmente; 3) Resumen de las Estrategias para el Desarrollo Regional, planteadas en los diferentes planes regionales.

Financiamiento: Gobierno Regional y socios estratégicos que apoyan el proceso.

Acciones preliminares:

- Acciones comunicacionales: aplicación del plan de comunicación
- Preparar el taller; 15 días antes de la realización.
- Convocatoria; 10 días antes de la realización y confirmar participación.
- Diseñar herramientas/pautas para el desarrollo del taller.
- Coordinar local para el evento y logística.
- Preparar insumos para el taller

Acciones durante el taller:

- Levantar acta de acuerdos: se reportan inquietudes, discrepancias, sugerencias y acuerdos finales.

Acciones posteriores:

- Elaborar memoria del taller.

- Socializar memoria del taller.

b. Elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial

Trabajo desarrollado por un consultor, a quién se le irá alcanzando los resultados de los diferentes talleres para que, en base a una estructura definida, se elabore el documento POT.

El documento incluirá la síntesis del diagnóstico, la propuesta de ZEE, las políticas orientadoras, los mecanismos de sostenibilidad financiera, el análisis del equilibrio estratégico, las políticas regionales para el uso y ocupación del territorio y las estrategias para el ordenamiento y desarrollo territorial. En prospectiva, la priorización de las iniciativas de gestión y la espacialización de escenarios alternativos relacionados con el funcionamiento del territorio, la estructura territorial y el acondicionamiento necesario para impulsar el proceso ordenador.

Acciones a desarrollar:

- Preparar términos de referencia para gestionar la contratación de un(a) consultor(a).
- Identificar a especialistas y solicitar propuestas.
- Contratar consultoría.
- Elaborar y socializar la propuesta de POT, a nivel de ETR y CCR.

c. Validación del Plan de Ordenamiento Territorial

1. A nivel político

La primera instancia de validación de la propuesta de POT será la Comisión Técnica Regional de ZEE y OT, incorporando como actores claves a los Consejeros Regionales; acción que facilitará su posterior aprobación legal.

Con este fin se desarrollará un taller en el cual de manera didáctica se presentará la propuesta de POT y se levantarán los aportes y sugerencias a las políticas y estrategias de ordenamiento y desarrollo territorial.

2. A nivel social.

A este nivel se buscará la aprobación social la propuesta de POT. Esta actividad implicará el desarrollo de talleres regionales y provinciales, pudiéndose también optar por talleres a nivel de cuencas o grupos de interés; en los cuales participarán los representantes de los diferentes grupos sociales, con los cuales se discutirá y retroalimentará las políticas y estrategias concertadas para el ordenamiento y desarrollo territorial, establecidas en el documento propuesta.

Para lograr una participación efectiva y consciente de los actores sociales, se aplicarán acciones comunicacionales estratégicas que acompañarán a este proceso concertador.

Actividad: TALLERES DE APROBACIÓN SOCIAL DEL POT.

Objetivo: Compartir y aprobar socialmente las políticas y estrategias de ordenamiento y desarrollo territorial concertadas en el proceso participativo de formulación del POT.

Duración: Un (01) día cada taller.

Participan: En los talleres desarrollados a nivel provincial o de cuencas: Alcaldes provinciales y distritales, concejeros regionales, representantes de instituciones públicas, actores sociales del nivel provincial/distrital, líderes, gremios relacionados con el uso de los recursos en el territorio, gremios profesionales, universidades, representantes de organizaciones de la sociedad civil, representantes de organizaciones de productores de nivel provincial, representantes de comunidades campesinas y nativas, entre otras de alcance provincial.

Responsable: Equipo Técnico Regional ZEE-OT

Metodología: Los talleres se abordarán desarrollando el contenido siguiente:

- 1º. Exposición de la propuesta de ZEE Regional.
- 2º. Exposición de las políticas y estrategias de ordenamiento y desarrollo territorial.
- 3º. Trabajo de Grupos – Aportes a las políticas y estrategias de ordenamiento y desarrollo territorial.
- 4º. Plenaria – Presentación y discusión sobre los aportes y sugerencias.
- 5º. Acuerdos y compromisos.

Insumos: Propuesta de ZEE Regional, resumen de la propuesta de POT.

Financiamiento: Gobierno Regional y socios estratégicos.

Acciones preliminares:

- Acciones comunicacionales: aplicación del plan de comunicación
- Planificación de los talleres provinciales y regionales.
- Convocatoria; 10 días antes de la realización y confirmar participación.
- Diseñar herramientas para el desarrollo de los talleres.
- Coordinar local y logística.
- Preparar insumos para los talleres

Acciones durante los talleres:

- Levantar acta de acuerdos: se reportan inquietudes, discrepancias, sugerencias y acuerdos finales.

Acciones Posteriores:

- Elaborar memoria del taller.
- Socializar memoria del taller.
- Incorporar aportes a la propuesta de POT.

d. Aprobación legal del Plan de Ordenamiento Territorial.

Aprobación del POT en Concejo Regional y publicación de la ordenanza regional para su entrada en vigencia.

Responsable: Consejo Regional

Coordina : Sub Gerencia Acondicionamiento Territorial y Equipo Técnico ZEE-OT.

4.2. Los temas transversales en el proceso

a. Participación social

La participación social puede definirse como ..."un proceso mediante el cual se dota de poder a las personas para que puedan movilizar sus capacidades, convertirse en actores sociales antes que en sujetos pasivos, manejar sus recursos, tomar decisiones y controlar las actividades que afectan a sus vidas". La participación también significa la contribución de individuos, o de grupos de la población activa, a la aceleración del desarrollo económico y social (OIT, 1979).

La participación, por tanto, no debe ser vista como una concesión de las instituciones, sino como un legítimo derecho de todos los actores sociales. Sin embargo, para que esta participación sea horizontal y equitativa, se requiere que haya una reconversión de los mecanismos de acceso a la información y a la comunicación, y una recreación del ejercicio democrático.

La participación es un proceso político, democrático e interpedagógico que busca en base al diálogo intercultural y al encuentro de culturas y saberes, la construcción del desarrollo nacional, regional y local, tomando en consideración la realidad pluricultural y la diversidad ecológica de nuestro país.

En este sentido, la participación social es esencial en los procesos de planificación para el desarrollo; puesto que proporciona a las personas, grupos o comunidades la oportunidad de expresar sus prioridades, defender sus intereses y valores, plantear acciones que les permitan conformar el mundo en que vivirán y definir sus identidades.

Podemos considerar como beneficios de la participación social: a) Mejora en la toma de decisiones; b) Facilita la implementación de acciones; c) Brinda mayor legitimidad a las decisiones; y d) Contribuye a la educación de la población

En el proceso de formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, la participación social es fundamental porque permite el intercambio de conocimientos sobre la realidad territorial y el planteamiento de propuestas para una organización adecuada de las actividades socio – económicas en el espacio físico; apertura espacios de análisis, discusión, reflexión y consenso

sobre la realidad territorial; porque permite la participación de los actores y viabiliza la concertación de políticas y estrategias para el ordenamiento territorial.

b. Comunicación

La comunicación es fundamental en los procesos de planificación territorial porque permite compartir conocimientos y facilita la toma de decisiones concertadas para el desarrollo sostenible.

Esto implica impulsar procesos que permitan una comunicación que viabilice el diálogo en igualdad de condiciones y una comunicación horizontal entre profesionales, políticos, técnicos y población.

El propósito final de los procesos comunicacionales en la planificación territorial es:

- Compartir conocimientos.
- Motivar la participación real y efectiva de los actores.
- Comprender los intereses y aspiraciones de los grupos sociales
- Incorporar a los actores sociales en la toma de decisiones.

Los procesos comunicacionales en el marco de la formulación del plan de ordenamiento territorial se promoverán a través de la aplicación de estrategias o planes de comunicación; con la finalidad de apoyar el proceso técnico y permitir que los actores involucrados en el proceso entiendan su importancia, utilidad y beneficios para el proceso de desarrollo territorial de la región.

c. Gestión del riesgo

Si consideramos que el desarrollo sostenible es un proceso gradual de mejora continua de la calidad de vida de la población, que se basa en una interacción equilibrada entre la sociedad y la naturaleza, de manera que la intervención humana no impacte negativamente en los ecosistemas y que la naturaleza a su vez no se transforme en una amenaza para la sociedad; podemos decir que la aplicación de modelos o estilos de desarrollo inadecuados, que no se basan en una relación armónica de la sociedad con la naturaleza, pueden generar condiciones que propician la ocurrencia de desastres.

La falta de regulaciones para la ocupación del territorio aunado a la situación de pobreza de la población, son factores que inciden en la localización de asentamientos habitacionales en áreas con potenciales amenazas/peligros, en condiciones de fragilidad; políticas de articulación y ocupación del territorio en áreas con ecosistemas frágiles han incrementado procesos de degradación, que han generado o exacerbado fenómenos físicos que se convierten en amenazas en el territorio y generan escenarios de riesgo y desastre.

Los desastres afectan negativamente el desarrollo, en la medida que causan pérdidas de vidas humanas, daños a las personas, destrucción parcial o total de viviendas, fuentes de sustento, existencias, infraestructura productiva y de servicios, ambiente, entre otras.

A su vez, el crecimiento económico se afecta, entre otros, por la disminución de la producción, la retracción de actividades productivas y de servicios, disminución de

exportaciones, pérdidas de divisas, incremento de importaciones, lo que conlleva el desempleo, aumento de niveles de pobreza, migración de la población afectada.

El gasto público es reorientado a cubrir los costos en atención, rehabilitación y reconstrucción, en la mayoría de los casos retrayendo los niveles de inversión para la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Hay una mayor presión para el gasto social cuya demanda incrementa por efecto del desastre, en un contexto de menores ingresos fiscales por las pérdidas en el sector productivo.

En este contexto, reducir la probabilidad de ocurrencia de los desastres es un objetivo estratégico para el desarrollo sostenible; por lo tanto, es trascendente que en el proceso de formulación de la propuesta de ZEE se identifiquen las zonas en las cuales se manifiestan fenómenos físicos que constituyen potenciales amenazas y los niveles de vulnerabilidad de las unidades territoriales.

El modelamiento de potenciales amenazas y zonas vulnerables en el territorio, permiten que en el proceso de prospectiva territorial para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial se generen escenarios tendenciales y alternativos que conduzcan a la concertación de políticas y estrategias para reducir la vulnerabilidad territorial y garantizar la sostenibilidad del procesos de desarrollo territorial; considerando que la gestión del riesgo, es el proceso de adopción de políticas, estrategias y prácticas orientadas a reducir daños y pérdidas o minimizar sus efectos y que implica intervenciones sobre las causas que generan vulnerabilidad y exacerban los peligros.

5. CONSIDERACIONES FINALES

- a. Acompaña al proceso técnico la ejecución de un plan de capacitación al Equipo Técnico Regional ZEE-OT, así como la aplicación de un Plan de Comunicación; los que tendrán acciones y un cronograma específico.
- b. El Diagnóstico Territorial y la ZEE aprobada en la región, constituyen los insumos fundamentales para el desarrollo del proceso de prospectiva territorial: identificación de las variables clave que se deben analizar en la construcción de escenarios y definición de políticas y estrategias para el ordenamiento y desarrollo territorial.
- c. Es posible realizar talleres continuos y desarrollar en un menor tiempo el proceso, sin embargo, tratándose de un proceso participativo en el cual se deben finalmente concertar las políticas y estrategias para el ordenamiento y desarrollo territorial, es recomendable ir paso a paso, para un mejor entendimiento del proceso por parte de los actores participantes.
- d. Es importante discutir cómo se incorporaría en el POT, una propuesta del sistema de asentamientos humanos, su organización y acondicionamiento de acuerdo al rol que deben cumplir en el proceso de ordenamiento y desarrollo territorial, que viene a ser una propuesta de zonificación de asentamientos humanos (unidades socioculturales); propuesta de conectividad territorial y una propuesta de zonificación del funcionamiento espacial del territorio (unidades de funcionamiento espacial) que impulse el desarrollo territorial.