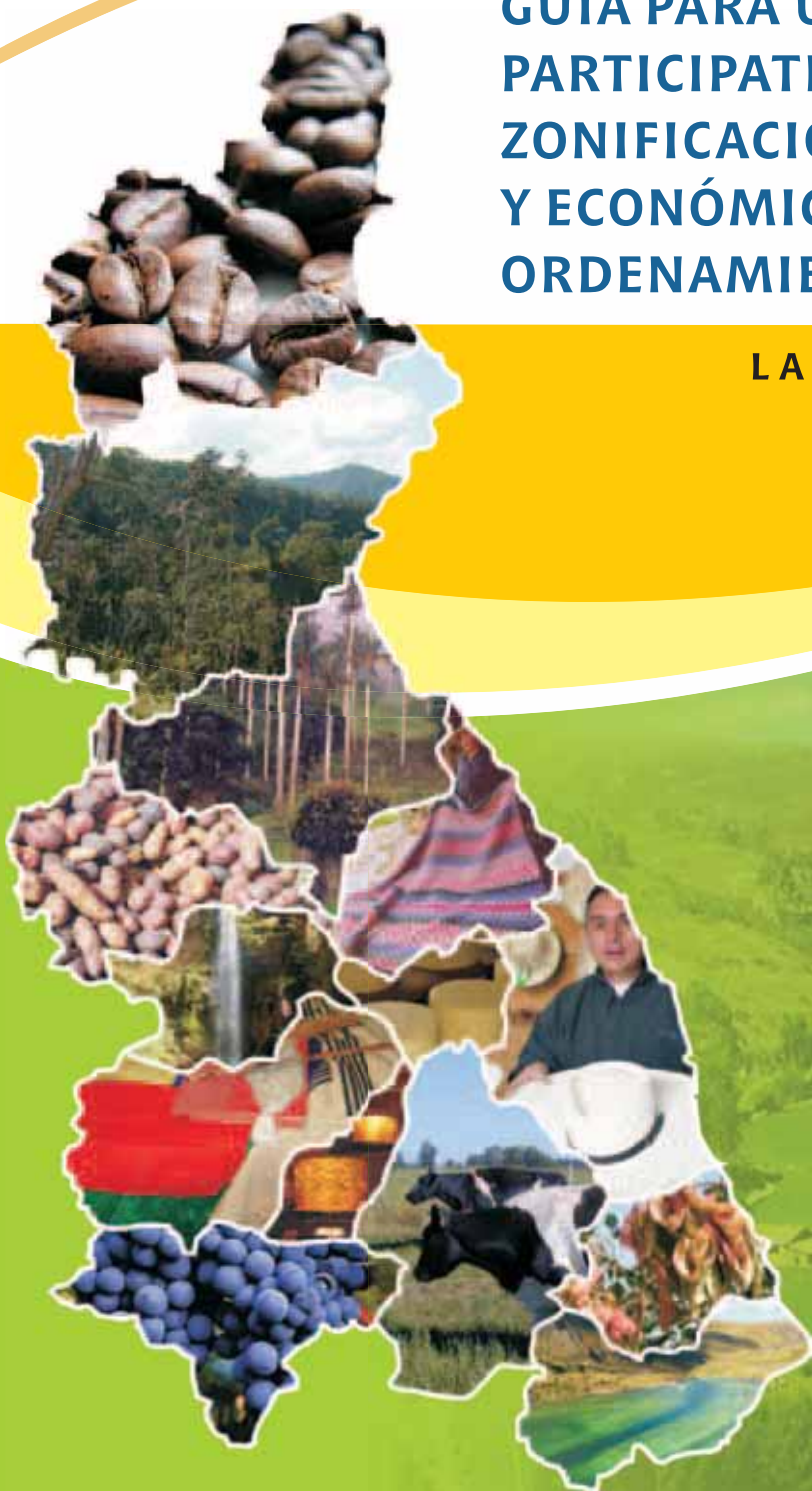


# GUÍA PARA UN PROCESO PARTICIPATIVO DE ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

LA EXPERIENCIA DE CAJAMARCA



*"Un lugar para cada cosa y cada cosa en su lugar"*



**GUÍA PARA UN PROCESO  
PARTICIPATIVO DE  
ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA  
Y ECONÓMICA Y  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

**LA EXPERIENCIA DE  
CAJAMARCA**

## ÍNDICE

I. Presentación	5
II. Introducción	7
III. Marco conceptual de la Zonificación Ecológica y Económica y el Ordenamiento Territorial	9
IV. Estructura del proceso de Zonificación Ecológica y Económica y Ordenamiento Territorial	17
1. Dimensiones de la ZEE-OT	17
2. Instancias del proceso ZEE-OT en Cajamarca	18
2.1 Comité Gerencial	18
2.2 Comisión Técnica	19
2.3 Grupos de trabajo	22
2.4 Equipo Técnico	23
2.5 Comisión Consultiva	24
V. Etapas del proceso de Zonificación Ecológica y Económica para el Ordenamiento Territorial: La experiencia Cajamarca	25
1. Etapa Inicial	25
2. Etapa de Formulación	29
3. Etapa de Aprobación	44
4. Etapa de Aplicación	44
5. Etapa de Monitoreo, Evaluación y Actualización	44
VI. Bibliografía	45
VII. Anexos	47

GUÍA PARA UN PROCESO PARTICIPATIVO DE ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA  
Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

LA EXPERIENCIA DE CAJAMARCA

Asociación Servicios Educativos Rurales - SER  
Jr. Mayta Cápac 1329, Jesús María  
(51 1) 472-7937  
postmast@ser.org.pe  
www.ser.org.pe

Oficinas regionales:

Ayacucho  
Urb. María Parado de Bellido Mz. J, Lt. 4, Emadi  
(066) 319428  
serayacucho@ser.org.pe

Cajamarca  
Jr. Guillermo Urrelo 616  
(076) 368710  
sercajamarca@ser.org.pe

Puno  
Deustua 227, Interior  
(051) 364996  
serpuno@ser.org.pe

Diseño y diagramación: Renzo Espinel / Luis de la Lama

Imprenta:  
Forma e Imagen  
Av. Arequipa 4558, Miraflores

Depósito Legal: 2009-05370

Lima, 2009

## I PRESENTACIÓN

El territorio, que comprende el subsuelo, el suelo (mar y tierra) y el aire, es el medio en el cual el hombre desarrolla sus actividades sociales y económicas. Con el aumento de la población y el crecimiento de la economía, el territorio sufre cambios en su estado natural y artificial y, dependiendo de su magnitud, los efectos se manifiestan a nivel local, regional o global. Estos efectos son positivos cuando se logra un equilibrio entre la capacidad de soporte ambiental, el crecimiento poblacional y el desarrollo económico, y son negativos cuando el crecimiento poblacional y económico rebasa el soporte ambiental, genera inequidad, debilita la gobernabilidad, y produce el agotamiento, extinción y degradación de los recursos naturales y del ambiente, dificultando que se generen procesos de desarrollo inclusivos y sostenibles.

En el país, y en el caso particular del departamento de Cajamarca, el crecimiento de los asentamientos humanos y el desarrollo de las actividades económicas se realiza de manera discrecional y desordenada. Muchas veces, las decisiones sobre la expansión urbana o sobre el desarrollo de actividades, responden a estrategias de sobrevivencia o a intereses económicos particulares. En Cajamarca, esta falta de planificación se traduce en indicadores como el hacinamiento poblacional, la erosión de suelos, la contaminación del agua y del aire, la pérdida de la biodiversidad y de la capacidad productiva de los agroecosistemas, enfermedades y plagas, entre otros, cuya resultante general es una mala calidad de vida para la población.

Para planificar las actividades económicas de manera adecuada y sostenible, es necesario ordenar el territorio, siendo necesario realizar estudios que permitan conocer sus potencialidades y limitaciones. Para ello, el Estado ha optado por utilizar como instrumento base la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE). A través de los estudios de zonificación, se identificarán cuáles son las potencialidades y restricciones existentes en un ámbito territorial para realizar determinada actividad, ya sea ésta agrícola, pecuaria, minera, turística u otra, y así lograr un equilibrio ambiental y una mayor equidad, que conduzcan a la población hacia un desarrollo sostenible. Esta información será la base para un proceso de negociación entre el Estado, el sector privado y representantes de los diversos sectores de la sociedad civil, en donde se debatirán las diferentes visiones e intereses sobre los usos del territorio y el desarrollo regional para construir consensos.

En Cajamarca, entre los años 2003 y 2007, ONG como CEDEPAS, el Instituto Cuencas y EDAC, han desarrollado planes de acondicionamiento y ordenamiento territorial, en las provincias de San Pablo, San Miguel y Contumazá, en el distrito de Jesús, en la Cuenca Media del Río Llaucano y en las microcuencas de los ríos Cascasén y Muyoc.

Paralelamente, el Proyecto Especial Jequetepeque – Zaña (PEJEZA) ha elaborado el Plan de Ordenamiento Ambiental para la Protección de la Cuenca Media y Alta del Jequetepeque y la Protección del Reservorio Gallito Ciego.

Actualmente las municipalidades provinciales de Jaén y San Ignacio están impulsando sus procesos de mesozonificación ecológica y económica, con el apoyo del Proyecto Especial Jaén - San Ignacio – Bagua (PEJSIB), y la Cooperación Técnica Belga – Pro Santuario, respectivamente.

Cabe resaltar también, los esfuerzos llevados a cabo por las municipalidades provinciales de Cajamarca, Cajabamba y Hualgayoc-Bambamarca quienes, desde mediados del 2008, han conformado sus comisiones técnicas locales, encargadas de impulsar los procesos de mesozonificación en sus ámbitos territoriales.

La actual gestión del Gobierno Regional de Cajamarca está llevando a cabo la Zonificación Ecológica y Económica para el Ordenamiento Territorial Regional, basándose en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales<sup>2</sup> que le otorga la competencia de implementar este proceso. Para brindarle mayor respaldo, el Gobierno Regional publicó una ordenanza regional<sup>3</sup> declarando "prioridad regional el Proceso de Ordenamiento Territorial tomando como instrumento base la Zonificación Ecológica Económica".

El 25 de junio del 2007 se instaló la *Comisión Técnica Regional (CTR)* de Zonificación Ecológica y Económica para el Ordenamiento Territorial, conformada por representantes de las trece municipalidades provinciales, instituciones públicas y privadas de la región, ONGs y comunidades nativas. Esta Comisión cuenta con una Directiva y grupos de trabajo para la generación de información, la capacitación y participación ciudadana, y para la difusión y sensibilización.

A finales del año 2007 se conformó el Equipo Técnico Multidisciplinario con el objetivo de elaborar los estudios de Zonificación Ecológica y Económica, el cual, a lo largo del 2008 y 2009 desarrolló el conjunto de productos y etapas que establecen el Reglamento de la ZEE y la Directiva sobre la Metodología de la ZEE elaborada por CONAM. El Equipo Técnico ha facilitado talleres participativos en las trece provincias y realizado trabajo de campo con el objetivo de recoger información temática. Además, se han realizado numerosas reuniones de incidencia y sensibilización con autoridades y representantes de la sociedad civil.

El proceso de ZEE OT de la Región Cajamarca, liderado por el Gobierno Regional, cuenta con numerosos aliados estratégicos que lo apoyan con conocimientos técnicos, recursos humanos y financieros, así como con el diálogo y la discusión. Este conjunto de actores se constituyó en una Comisión Consultiva, quien ha elaborado esta presentación.

*Comisión Consultiva de ZEE OT de Cajamarca*

<sup>2</sup> Ley N° 27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

<sup>3</sup> Ordenanza Regional N° 012-2005-GRCAJ-CR.

## II INTRODUCCIÓN

El Ordenamiento Territorial (OT) es un proceso que permite la toma de decisiones consensuadas sobre la ocupación y uso del territorio de forma sostenible y eficiente, buscando mejorar la calidad de vida de las personas que lo habitan. El Ordenamiento Territorial orienta las políticas de desarrollo, producción y conservación de los recursos naturales de la región.

La Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) es una herramienta indispensable para construir el Ordenamiento Territorial. La ZEE nos brinda información sobre las potencialidades y limitaciones del territorio con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales, que permiten determinar las diferentes alternativas de uso sostenible.

La ZEE y OT son procesos técnicos pero también políticos y sociales. Por tanto, es indispensable que sean procesos participativos que cuenten con mecanismos de concertación y negociación para la validación y apropiación de los productos obtenidos.

En abril del 2006, el Consejo Nacional del Ambiente promulgó la Directiva "Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica"<sup>1</sup>, en la cual se presentan los mecanismos a seguir para la implementación de ésta. La normativa tiene un carácter fundamentalmente técnico y, aunque especifica que el proceso debe ser participativo y concertado, no establece las herramientas ni los mecanismos para ponerlo en práctica.

En el 2007, se dio inicio al proceso de Zonificación Ecológica y Económica y Ordenamiento Territorial en Cajamarca, el cual representa una iniciativa conjunta del gobierno regional y la sociedad civil por hacer de éste un proceso de gestión del territorio con participación de organizaciones e instituciones públicas y privadas del departamento. Consideramos que este esfuerzo puede contribuir con un mejor desarrollo de los diversos procesos de ZEE y OT en el país.

El objetivo de esta guía es brindar un marco conceptual y metodológico que permita a los recientes y futuros procesos de Zonificación Ecológica y Económica y Ordenamiento Territorial –tanto regionales

<sup>1</sup> Directiva "Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica. Decreto del Consejo Directivo N° 010-2006-CONAM/CD.

como locales– contar con mayor legitimidad y participación en base a la experiencia de Cajamarca y sus provincias.

La Guía, además, busca aclarar los roles y las responsabilidades de los diferentes actores que están involucrados, así como brindar criterios y mecanismos para la articulación entre los niveles de gestión distrital, provincial y regional. Da cuenta del proceso de elaboración de la Zonificación Ecológica y Económica para el Ordenamiento Territorial hasta la fase de evaluación de las unidades ecológicas y económicas.

Está dirigida a líderes de organizaciones, autoridades y representantes de instituciones públicas y privadas interesadas en los procesos de gestión del territorio y de desarrollo regional.

### III

## MARCO CONCEPTUAL DE LA ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En esta sección se definen los conceptos básicos utilizados en el presente documento, para lograr una mejor comprensión de los elementos metodológicos, procedimientos y modelos de la ZEE-OT.

### TERRITORIO

En la Constitución Política del Perú, en su artículo 54, se define el territorio como sigue:

*"El territorio comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo y el espacio aéreo que los cubre".*

En el Decreto Supremo 068-2001-PCM, Reglamento de la Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, artículo 8, se considera que el territorio es la resultante de un conjunto de interacciones sociales y económicas, definiéndolo como sigue:

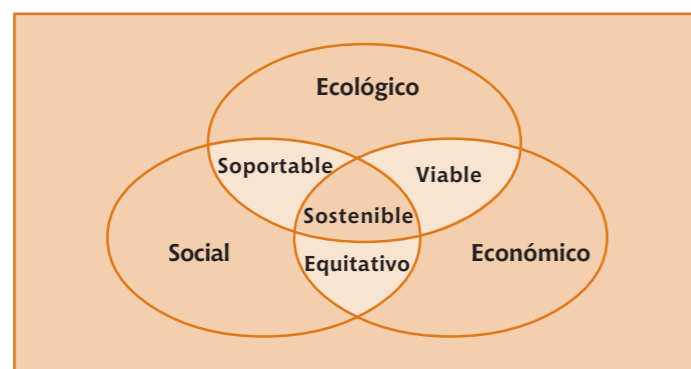
*"El territorio es el espacio geográfico vinculado a un grupo social, que resulta a partir de los espacios proyectados por los grupos sociales a través de las redes, circuitos y flujos".*

Desde nuestra perspectiva, que toma en cuenta la normativa nacional y se complementa con un enfoque que recoge los aportes de la geografía y las ciencias sociales, el territorio es, también, una construcción social –que trasciende los límites políticos y administrativos– y que se constituye sobre la base del espacio físico, las instituciones, y las relaciones económicas, políticas y sociales de los actores que actúan sobre éste. El territorio, por tanto, está en continua transformación, y en él interactúan agentes locales y externos de diversa índole. Consideramos que es indispensable incorporar la dimensión territorial en toda reflexión sobre el desarrollo regional y en el diseño de las políticas públicas nacionales, regionales y locales.

### DESARROLLO SOSTENIBLE

De acuerdo al informe elaborado en 1987 por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas (Informe Brundtland), el desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas.





## PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Es un proceso mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas, en forma individual o colectiva, participan en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de los asuntos públicos que los conciernen. Este proceso está garantizado por la Constitución Política de Perú, en su artículo 31.

## ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En la "Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica", el Comité Técnico Nacional Consultivo de Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial a nivel nacional, define el Ordenamiento Territorial como sigue:

*"Instrumento que forma parte de la política de Estado sobre el Desarrollo Sostenible. Proceso Político en la medida 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 porque 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."*

Es por tanto, un proceso político, social y técnico, que implica la participación y concertación de los actores a través de sus diferentes formas de organización social, política, administrativa, económica, ambiental y cultural.

Integra en una misma visión, intereses e iniciativas locales con el propósito de articular la oferta existente en el territorio con las demandas de la población de ocupación y uso del mismo, de acuerdo a sus potencialidades y limitaciones.

Por tanto, el fin último del Ordenamiento Territorial es mejorar la toma de decisiones para el desarrollo sostenible.

## Objetivos del Ordenamiento Territorial<sup>4</sup>

1. Orientar la formulación, aprobación y aplicación de políticas nacionales, regionales y locales en materia de gestión ambiental y uso sostenible de los recursos naturales y la ocupación ordenada del territorio.
2. Apoyar al fortalecimiento de capacidades de las autoridades correspondientes para conducir la gestión de los espacios y recursos naturales de su jurisdicción, promoviendo la participación ciudadana y fortaleciendo a las organizaciones sociales involucradas en dicha tarea.
3. Proveer información técnica y el marco referencial para la toma de decisiones sobre la ocupación del territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales; así como orientar, promover y potenciar la inversión pública y privada sobre la base del principio de sostenibilidad.
4. Contribuir a consolidar los procesos de concertación entre el Estado y los diferentes actores económicos y sociales sobre la ocupación y el uso adecuado del territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales.
5. Promover la protección, recuperación y/o rehabilitación de los ecosistemas vulnerables y frágiles.
6. Fomentar el desarrollo de tecnologías limpias y de responsabilidad social.

## ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA

El Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica<sup>5</sup> establece que:

*La zonificación es un proceso participativo y concertado, dinámico y flexible, para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, en los diferentes ámbitos: nacional, regional y local, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, ambientales, sociales, económicos y culturales.*

<sup>4</sup> En la actualidad no existe una Ley de Ordenamiento Territorial, por tanto se ha integrado los conceptos ya desarrollados en otros instrumentos normativos y que son aplicables, en este caso la Ley General del Ambiente, Art. 20.

<sup>5</sup> Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE). Decreto Supremo N° 087-2004-PCM.

El proceso de ZEE consiste en la identificación, definición y caracterización de zonas en un marco geográfico determinado y su posterior evaluación, en términos de aptitud física y ecológica y viabilidad económica y social, con el objetivo de orientar modelos de utilización de los recursos y de ocupación del territorio.

La finalidad de la ZEE es orientar la toma de decisiones sobre los mejores usos del territorio. Es la base para la formulación de políticas y planes de ordenamiento territorial, que servirán para definir planes de desarrollo nacional, regional y local.

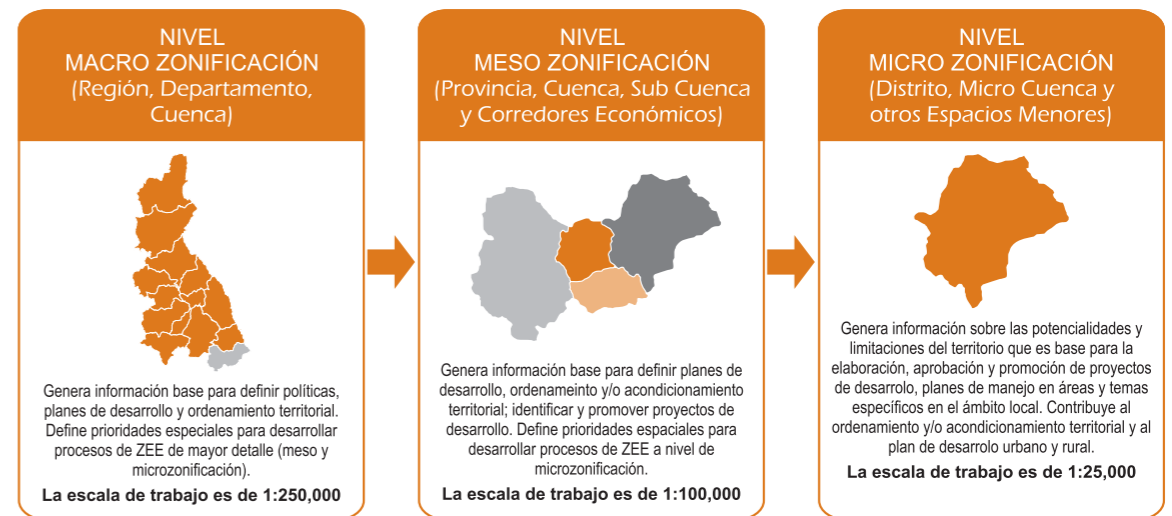
• **Objetivos de la ZEE**

1. Conciliar los intereses nacionales de la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
2. Orientar la formulación, aprobación y aplicación de políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales sobre el uso sostenible de los recursos naturales y del territorio.
3. Proveer el sustento técnico para la formulación de planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en el ámbito nacional, regional y local.
4. Apoyar el fortalecimiento de capacidades de las autoridades correspondientes para la gestión del territorio y sus recursos naturales.
5. Proveer información técnica y el marco referencial para promover y orientar la inversión pública y privada.
6. Contribuir a los procesos de concertación entre los diferentes actores sociales sobre la ocupación del territorio.

• **Niveles de la ZEE**

La ZEE como herramienta para el OT ha de ser implementada en los diferentes niveles de gobierno, tanto nacional como regional y local.

**¿CÓMO SE ARTICULA EL PROCESO REGIONAL A LOS PROCESOS LOCALES?**



Existen además, tres niveles o escalas en base a la dimensión, naturaleza y objetivos planteados en la ZEE:

**Macrozonificación**

De acuerdo con el inciso b del artículo 21 del Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica, este nivel es conducido por el respectivo gobierno regional en coordinación con los gobiernos locales, bajo metodologías, criterios y lineamientos básicos establecidos en la Estrategia Nacional de la ZEE y las normas específicas.

- *Ámbito de aplicación:* a nivel nacional, macro-regional, regional y a nivel de provincias, cuencas hidrográficas y otros ámbitos espaciales con superficies relativamente grandes, delimitando grandes unidades espaciales en el territorio.
- *Objetivos:* generar información sobre el territorio como base para definir políticas y planes de desarrollo de ordenamiento y/o acondicionamiento territorial en los ámbitos señalados. También es el marco de referencia para definir prioridades espaciales en el desarrollo de procesos de ZEE en niveles de mayor acercamiento espacial (meso y microzonificación).
- *Escala:* 1:250 000.



### Mesozonificación

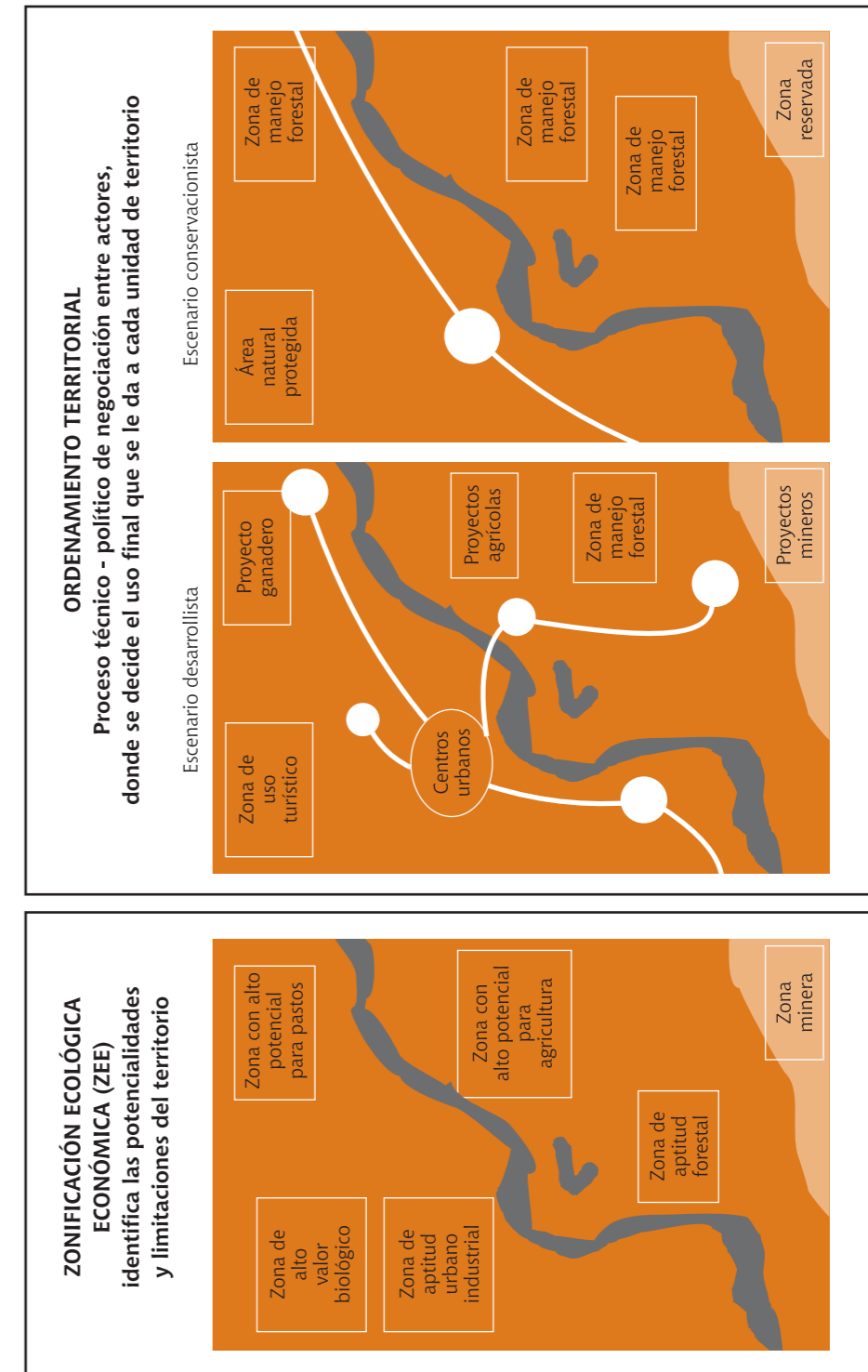
- *Ámbito de aplicación:* a nivel regional y a nivel de provincias y distritos, cuencas hidrográficas y otros ámbitos espaciales con superficies relativamente medianas, incluyendo el área de influencia de zonas metropolitanas, delimitando unidades espaciales del territorio a semi detalle.
- *Objetivos:* generar información sobre el territorio como base para definir planes de desarrollo, de ordenamiento y/o acondicionamiento territorial, así como a la identificación y promoción de proyectos de desarrollo en los ámbitos señalados. También es el marco de referencia para definir prioridades espaciales en el desarrollo de procesos de ZEE a nivel de microzonificación.
- *Escala:* 1:100 000.

### Microzonificación

- *Ámbito de aplicación:* nivel local, en ámbitos espaciales con superficies relativamente pequeñas, incluyendo el área de influencia de zonas urbanas y a nivel de área de influencia de centros poblados o comunidades.
- *Objetivos:* generar información sobre el territorio como base para la elaboración, aprobación y promoción de los proyectos de desarrollo, planes de manejo en áreas y temas específicos en el ámbito local. Igualmente, contribuye al ordenamiento y/o acondicionamiento territorial, así como al plan de desarrollo urbano y rural. El nivel micro es más detallado y está orientado a definir los usos específicos en determinadas áreas donde se requiere de información más precisa.
- *Escala:* 1:25 000.

Los niveles de la ZEE no solo se orientan por la extensión superficial de los ámbitos políticos administrativos, sino que además consideran criterios físicos y socio económicos, y dependen del nivel de detalle de los estudios requeridos.

## ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL



## Plan de Ordenamiento Territorial

El Plan de Ordenamiento Territorial<sup>6</sup>-POT es un concepto que se menciona en todo proceso de Zonificación Ecológica y Económica y Ordenamiento Territorial pero que en la normativa nacional no se le define.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi de Colombia, lo define como un instrumento de gestión, técnico, normativo y regulador, que comprende un conjunto de políticas, normas, estrategias y acciones político-administrativas y de planeación, concertadas y coherentes, orientadas a desarrollar sosteniblemente el territorio, regulando el uso adecuado de los recursos y la ocupación segura del territorio.

De acuerdo a lo señalado en las líneas previas y haciendo un análisis de lo que implica un proceso de OT, podemos indicar que, cuando en las directrices nacionales se menciona ZEE-OT o ZEE para OT, se refieren a que la zonificación de determinado territorio, es el insumo fundamental para la formulación de un Plan de Ordenamiento Territorial, herramienta básica para el proceso ordenador y cuyo objetivo fundamental es formular las políticas de uso y ocupación del territorio, acorde con las estrategias de desarrollo.

<sup>6</sup> Agradecemos el apoyo de Jaime Puicón, PDRS-GTZ para la elaboración de este concepto.

## IV ESTRUCTURA DEL PROCESO DE ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La Zonificación Ecológica y Económica y Ordenamiento Territorial es un proceso complejo en la medida que implica acuerdos concertados entre los actores sociales públicos y privados respecto del uso sostenible del territorio; y, al mismo tiempo, un trabajo técnico de identificación de potencialidades y limitaciones del territorio. Por tanto, el proceso debe contar con una estructura que refleje estas distintas dimensiones y que haga posible que su articulación.

### 1. DIMENSIONES DE LA ZEE-OT

El proceso de Zonificación Ecológica y Económica y Ordenamiento Territorial cuenta con tres dimensiones: la política, la social y la técnica.

#### 1.1.- Dimensión Política

La ZEE-OT es un proceso político que busca el consenso sobre el uso y ocupación del territorio entre los representantes del Estado, de las organizaciones sociales, y del sector privado. Ello supone contar con mecanismos apropiados de consulta y debate en torno a estos temas. Los consensos generados, se deben traducir en políticas públicas. Éstos abarcan distintos aspectos que van desde los acuerdos entre actores regionales y locales, hasta el compromiso de los diferentes niveles de gobierno para dar viabilidad (política y financiera) al proceso en sus diversas etapas.

#### 1.2.- Dimensión Social

La ZEE-OT define diferentes alternativas de uso y ocupación del territorio. Por tanto, es imprescindible que los diversos actores sociales que son parte de éste, sean informados del proceso que definirá el futuro de los espacios que habitan, para que puedan opinar y ser parte de los procesos de debate y/o concertación. En este sentido, la ZEE-OT pretende recoger las diversas opiniones, conocimientos y/o intereses de los actores involucrados.

### 1.3.- Dimensión Técnica

La ZEE-OT es un proceso técnico pues necesita contar con información científica de calidad en el plano físico, biológico, social, económico y cultural, para conocer las potencialidades y limitaciones del territorio.

## 2. INSTANCIAS DEL PROCESO ZEE-OT EN CAJAMARCA

Un proceso de Zonificación Ecológica y Económica y Ordenamiento Territorial, necesita de una estructura funcional que lo conduzca, coordine, operativice y valide. Asimismo, es indispensable que ésta sea parte orgánica de los gobiernos regionales y locales.

### 2.1 Comité Gerencial

El Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica no señala la necesidad de creación de esta instancia. Sin embargo, en el caso de Cajamarca surgió la iniciativa de crear este espacio ya que el proceso de zonificación vincula a varias de las gerencias regionales, siendo necesario que éstas coordinen las acciones a implementar. Así, el Comité Gerencial lidera el proceso desde el gobierno regional, otorgándole respaldo institucional.

Sería recomendable que en el organigrama de las Comisiones Técnicas de los procesos de ZEE-OT locales, contemplen la conformación de un Comité Gerencial, el cual puede estar integrado por la Gerencia Municipal y las áreas de Desarrollo Económico, Medio Ambiente, Acondicionamiento Territorial y/o Desarrollo Urbano, según sea el caso particular de cada municipio.

#### Funciones

- Asignar los recursos necesarios para la implementación del proceso.
- Facilitar el cumplimiento de las actividades del equipo técnico.
- Respalda y promover el proceso en los diferentes espacios y niveles de gobierno.
- Realizar el monitoreo y evaluación de acuerdo a sus competencias.

#### Integrantes:

Gerencias y subgerencias afines al tema económico, ambiental, de planificación y/o acondicionamiento territorial de los gobiernos regionales y locales.

### 2.2 Comisión Técnica

El artículo 16 del Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica establece que cada proceso de ZEE desarrollado en el ámbito regional y local (macro y mesozonificación), requiere la conformación de una Comisión Técnica (CT), siendo opcional para el caso de la microzonificación.

La CT es el máximo órgano ejecutivo del proceso que representa y articula a los actores sociales, económicos y políticos.

#### Funciones

En el Reglamento se presentan las siguientes funciones de una Comisión Técnica:

- Proponer, opinar, acompañar y coordinar la ejecución del proceso de la Zonificación Ecológica y Económica - ZEE a nivel regional y local; así como los aspectos relacionados a la macrozonificación nacional.
- Proponer los mecanismos de consulta y participación ciudadana y procesos de difusión y capacitación.

Sin embargo, en la Comisión Técnica Regional (CTR) de Cajamarca se han definido estas funciones de la siguiente manera:

- Coordinar la ejecución del Proceso ZEE, elaborando el plan operativo y los lineamientos de política territorial.
- Construir participativamente una visión compartida de desarrollo territorial.
- Proponer los mecanismos de consulta, participación ciudadana y difusión y capacitación del proceso.
- Conseguir recursos de contrapartida para la realización de los estudios, participación de los actores e implementación del proceso.
- Articular el proceso regional con los niveles local y nacional.
- Realizar seguimiento y evaluación del proceso.

#### Integrantes

El Reglamento establece una serie de instituciones que deberán estar representadas en la Comisión Técnica:

- Un representante del (los) gobiernos regionales.
- El (los) alcalde(s) de las municipalidad(es) provincial(es), distrital(es) de la circunscripción(es) donde se ubica el área a ser materia de la ZEE.
- Un representante de una institución científica del área de trabajo.
- Un representante de la(s) universidad(es) del área de trabajo.
- Representantes de los sectores y de los niveles de gobierno con competencia en el otorgamiento de autorizaciones sobre el uso del territorio o los recursos naturales existentes en el área a ser objeto de la ZEE.
- Dos representantes de las organizaciones de pueblos indígenas.
- Dos representantes de la empresa privada.
- Dos representantes de los organismos no gubernamentales.

Se presenta a continuación un esquema de cómo se organizarían las Comisiones Técnicas a nivel regional, provincial y distrital. Obsérvese que en el caso de Cajamarca, con la finalidad de hacer de éste un proceso más representativo, se introducen nuevos actores con respecto a lo que contempla la normativa<sup>7</sup>.

### 2.3 Grupos de trabajo

En la Directiva de la ZEE propone la conformación de tres grupos de trabajo para una adecuada gestión del proceso, encargados de los siguientes aspectos: **difusión y sensibilización; capacitación y participación ciudadana; y generación de información.** También se menciona que para estos grupos de trabajo la Comisión incluirá a expertos locales con el propósito de documentar los "saberes locales" o los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas.

<sup>7</sup> En el anexo 1 se presenta la lista completa de los integrantes de la Comisión Técnica Regional del Ordenamiento Territorial - OT y Zonificación Ecológica y Económica - ZEE de la región Cajamarca, Comisión Técnica Local de Ordenamiento Territorial - OT y Zonificación Ecológica - ZEE de la provincia de Jaén.

	A nivel regional	A nivel provincial	A nivel distrital
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un representante del gobierno regional</li> <li>- Los alcaldes o representantes de las municipalidades provinciales</li> <li>- Representantes de los sectores y de los niveles de gobierno con competencia en el otorgamiento de autorizaciones sobre el uso del territorio o los recursos naturales existentes en el área a ser objeto de la ZEE</li> <li>- Dos representantes de las Organizaciones de Pueblos Indígenas</li> <li>- Un representante de una institución científica del área de trabajo</li> <li>- Un representante de la(s) universidad(es) del área de trabajo</li> <li>- Dos representantes de la empresa privada</li> <li>- Dos representantes de los organismos no gubernamentales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un representante del gobierno regional</li> <li>- El alcalde de la municipalidad provincial</li> <li>- Los alcaldes o representantes de las municipalidades distritales</li> <li>- Representantes de los sectores y niveles de gobierno con competencia en el otorgamiento de autorizaciones sobre el uso del territorio o los recursos naturales</li> <li>- Dos representantes de las Organizaciones de Pueblos Indígenas</li> <li>- Un representante de una institución científica</li> <li>- Un representante de la universidad del área de trabajo</li> <li>- Dos representantes de la empresa privada</li> <li>- Dos representantes de los organismos no gubernamentales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un representante de la municipalidad provincial</li> <li>- El alcalde de la municipalidad distrital</li> <li>- Los alcaldes o representantes de centros poblados y caseríos</li> <li>- Dos representantes de las Organizaciones de Pueblos Indígenas</li> <li>- Un representante de una institución científica</li> <li>- Un representante de la universidad del área de trabajo</li> <li>- Dos representantes de la empresa privada</li> <li>- Dos representantes de los organismos no gubernamentales.</li> </ul>
Propuesta de Cajamarca	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dos representantes de organizaciones sociales</li> <li>- Dos representantes de organizaciones de productores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dos representantes de organizaciones sociales</li> <li>- Dos representantes de organizaciones de productores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dos representantes de organizaciones sociales</li> <li>- Dos representantes de organizaciones de productores.</li> </ul>

Si bien en la normativa nacional no se considera la inclusión de organizaciones sociales con injerencia en la gestión territorial, como las juntas de regantes, organizaciones de productores o las rondas campesinas, consideramos necesario contar con esta representación en la CT.

Así por ejemplo, para el caso de Cajamarca, el mapa de actores de ZEE-OT elaborado para el proceso, destaca la importancia de contemplar a las rondas campesinas como un actor a incluir en la CT.

Con el objetivo de operativizar su funcionamiento, en la Comisión Técnica Regional<sup>8</sup> de Cajamarca se vio la necesidad de fusionar los tres grupos que menciona el Reglamento en dos. Así, se conformó el grupo de *generación de información* –que provee insumos de carácter técnico– y el grupo de *participación, sensibilización y capacitación* –dedicado principalmente a trabajar con actores sociales.

Sin embargo, se han enfrentado algunas dificultades en el desarrollo de las actividades de los grupos de trabajo, que están relacionadas con la asignación de los integrantes a los grupos y con que éstos también tienen otras responsabilidades, lo cual dificulta que tengan una participación más activa.

Algunas posibles soluciones para mejorar el funcionamiento de los grupos son:

- Contar con un mapa de actores que defina adecuadamente los integrantes de los grupos de trabajo, en base a su perfil y expectativas con relación al proceso.
- Designar un líder por grupo para que se haga responsable de su funcionamiento. Se plantea que este líder pertenezca a una institución que trabaje temas vinculados al proceso de ZEE-OT en algún proyecto institucional.

Las funciones que podrían desarrollar los citados grupos de trabajo serían:

Grupo de trabajo de participación, sensibilización y capacitación

- Elabora y aplica la estrategia de difusión y sensibilización a nivel regional, provincial o distrital, articulado con en los diferentes niveles.
- Encargada de desarrollar un programa de capacitación a nivel regional, provincial o distrital.

<sup>8</sup> En el Anexo 2 se especifican los miembros de los Grupos de trabajo de la CTR.

- Promueve la participación ciudadana en el proceso, garantizando la transparencia del proceso.

Grupo de trabajo de generación de información

- Facilita el intercambio de información para la consolidación de un sistema de información regional o local.

## 2.4 Equipo Técnico

Responsable del desarrollo técnico y operativo del proceso. Si bien la legislación no lo señala, consideramos que el Equipo Técnico debe estar integrado a la estructura orgánica del gobierno correspondiente, ya que ello le otorga una mayor legitimidad al proceso.

Sugerimos, sobre todo para el caso de los gobiernos locales, que el jefe de proyecto sea un trabajador de planta de la misma municipalidad con especialidad en el tema. Esto ayuda a darle continuidad al trabajo cuando el Equipo se desintegre luego de conseguir los productos de la ZEE o por el cambio de autoridad.

### Funciones

- Elaboración de estudios técnicos para la ZEE.
- Intercambio de información y experiencias con los funcionarios de municipalidades provinciales y equipos técnicos locales.
- Capacitación a funcionarios de municipalidades provinciales y equipos técnicos locales.

### Integrantes

- Especialista en SIG y teledetección.
- Especialista en informática.
- Especialista en suelos.
- Especialista en biodiversidad.
- Profesional de ciencias sociales.
- Profesional en ingeniería civil.
- Profesional en comunicación social.

## 2.5 Comisión Consultiva

El Reglamento de la ZEE no indica la creación de una Comisión Consultiva, sin embargo en el caso de Cajamarca surgió el interés de un grupo interinstitucional con conocimientos en la materia y amplias expectativas en el proceso de conformar una comisión que se encargará de apoyar el proceso y asesorar a sus miembros. Esta iniciativa fue recogida por el gobierno regional, formalizándose su instalación.

El rol fundamental de esta comisión es generar debate y propuestas a partir de las diferentes visiones de los actores sociales. Para ello se ha de convocar a las instituciones especializadas, sistematizar las diferentes propuestas surgidas en la discusión y hacerlas llegar para su aprobación a otros espacios como la Comisión Técnica Regional, el Equipo Técnico o el Comité Gerencial. Por último, el que las instituciones que conforman este espacio tengan proyectos que cuentan con recursos económicos y humanos, contribuye a la continuidad del proceso.

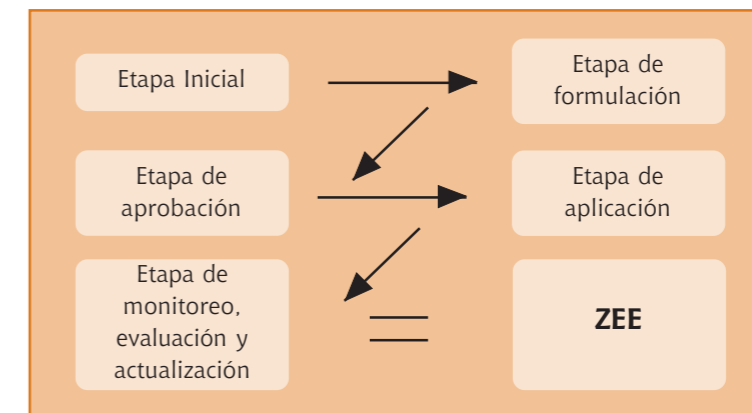
### Integrantes

- ONG especializadas.
- Cooperación Internacional.
- Instituciones científicas.

## V ETAPAS DEL PROCESO DE ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: LA EXPERIENCIA CAJAMARCA

A continuación presentamos una descripción del proceso desde la decisión política inicial hasta la aprobación y socialización de sus productos de la Zonificación Ecológica y Económica.

Estas cinco etapas están contempladas en la Directiva Nacional sobre Metodología para la ZEE.



### I. ETAPA INICIAL

#### Paso 1

#### Sensibilización a los actores regionales y/o locales e incidencia política

El primer paso a tener en cuenta es la sensibilización de los actores del ámbito de intervención sobre la importancia de la ZEE-OT y cómo ésta puede contribuir al desarrollo sostenible de la zona. El objetivo de esta sensibilización es que los actores políticos y sociales, identifiquen la ZEE-OT como un instrumento de utilidad para atender sus necesidades y problemáticas de uso y ocupación del territorio.

También es necesario realizar incidencia política con autoridades y líderes de opinión para que asuman la ZEE-OT en su agenda política, designando los recursos necesarios para su implementación.



Incidencia Política	Sensibilización
<p><b>¿Quién la hace?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobiernos locales interesados en contar con un respaldo a sus procesos (en espacios regionales).</li> <li>- Instituciones interesadas en promover los procesos de ZEE-OT a nivel regional y local.</li> </ul>	<p><b>¿Quién la hace?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobierno regional o local.</li> <li>- Líderes de opinión pública y actores sociales comprometidos.</li> <li>- Instituciones miembros de las instancias del proceso.</li> </ul>
<p><b>¿Cómo se hace?</b></p> <p><i>A nivel regional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reuniones informativas con el consejo regional: presidente, vicepresidente y consejeros provinciales.</li> <li>- Reuniones informativas con las gerencias regionales.</li> <li>- Reuniones informativas con líderes sociales y de opinión.</li> <li>- Reuniones informativas en espacios de concertación regional.</li> </ul> <p><i>A nivel local:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reuniones informativas con el concejo municipal (alcalde y regidores).</li> <li>- Reuniones informativas con las gerencias provinciales y distritales.</li> <li>- Reuniones informativas con el consejo de coordinación local, si es operativo.</li> <li>- Reuniones informativas con líderes sociales y de opinión.</li> <li>- Reuniones informativas en espacios de concertación local.</li> </ul>	<p><b>¿Cómo se hace?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Jornadas informativas, talleres.</li> <li>- Foros.</li> <li>- Ferias.</li> <li>- Material de difusión: trípticos, banderolas, volantes.</li> <li>- Campañas de sensibilización en prensa y radio.</li> </ul> <p>* Esto deberá hacerse de manera descentralizada, es decir, en todas las provincias o distritos del ámbito, según corresponda.</p>
<p><b>¿A quién está dirigida?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Miembros del consejo regional: presidente, vicepresidente y consejeros provinciales.</li> <li>- Gerencias regionales, provinciales y distritales</li> <li>- Miembros del concejo municipal: alcalde y regidores.</li> <li>- Líderes de opinión: partidos políticos, medios de comunicación.</li> <li>- Líderes sociales.</li> </ul>	<p><b>¿A quién está dirigida?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Autoridades y funcionarios locales.</li> <li>- Instituciones educativas y académicas.</li> <li>- Líderes sociales.</li> <li>- Líderes de opinión.</li> <li>- Organizaciones sociales.</li> <li>- Organizaciones productivas.</li> <li>- ONG.</li> <li>- Instituciones científicas.</li> <li>- Empresa privada.</li> <li>- Medios de comunicación.</li> </ul>

Por ejemplo, a nivel del gobierno regional de Cajamarca, el tema de la ZEE-OT ya estaba planteado en su documento de Políticas y Estrategias 2007-2010. Sin embargo, fue importante la incidencia política a las autoridades de las distintas instancias sectoriales y de los gobiernos locales, para que asumieran la ZEE en su agenda.

Tanto la sensibilización como la incidencia política deben partir del análisis de las limitaciones y potencialidades concretas del ámbito de intervención, con la finalidad de que los actores identifiquen la ZEE-OT como un instrumento de cambio.

## Paso 2

### 1. Decisión política<sup>9</sup>

La Ley de Bases de la Descentralización<sup>10</sup>, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales<sup>11</sup> y la Ley Orgánica de Municipalidades<sup>12</sup> otorgan a los gobiernos subnacionales la competencia de implementar el Ordenamiento Territorial, que debe desarrollarse sobre la base de la ZEE.

La decisión de llevar adelante un proceso de ZEE-OT ha de ser consensuada por las autoridades regionales y locales en el seno sus respectivos consejos.

Esta decisión política quedará expresada en una ordenanza regional o municipal. En el caso de las municipalidades distritales, la ordenanza deberá ser puesta en conocimiento de la municipalidad provincial.

En el caso de Cajamarca se estableció un **Comité Gerencial de ZEE-OT**, conformado por las gerencias que estén involucradas en el proceso (mínimo 2 gerencias). Este Comité liderará el proceso desde el gobierno, otorgándole el respaldo y legitimidad política necesarios.

De acuerdo a la experiencia de Cajamarca, es recomendable que el Comité Gerencial convoque a instituciones de tipo técnico (ONGs, Cooperación Internacional, Institutos de Investigación, otros) que asesoraren y apoyaren la organización y desarrollo del proceso. Éstas conformarían una **Comisión Consultiva o Asesora de ZEE-OT**.

<sup>9</sup> En el anexo 3 se incluyen las Ordenanzas del proceso de ZEE-OT de la región Cajamarca, de la provincia de Cajamarca y un modelo de ordenanza.

<sup>10</sup> Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, Art. 42.

<sup>11</sup> Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Art. 53.

<sup>12</sup> Ley N° 27867, Ley Orgánica de Municipalidades, Art. 79.

## 2. Comunicación al Ministerio del Ambiente (MINAM)

Según el artículo 19º del Reglamento de la ZEE, para que el proceso de ZEE-OT que se inicie pueda estar considerado en el Plan Operativo Bianual de ZEE elaborado para la CONAM (hoy MINAM) debe ser informado a este.<sup>13</sup>

### Paso 3

#### 1. Búsqueda de financiamiento

Existen diferentes posibles fuentes de financiamiento para elaborar los estudios pertinentes de Zonificación Ecológica y Económica y la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial. Para ello, debe contarse previamente con un expediente técnico del proyecto de ZEE-OT. Asimismo -dado que es un proyecto a ser ejecutado por una entidad pública-, dicho proyecto debe contar con la aprobación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)<sup>14</sup>. Para ello, el gobierno regional o local deberá contar con un perfil de proyecto elaborado de acuerdo a los requerimientos del SNIP.

La elaboración del perfil de proyecto para el SNIP es responsabilidad del gobierno regional o local. Instituciones aliadas e interesadas en el proceso -Cooperación Técnica Internacional, ong, entre otras- pueden colaborar en su formulación.

De otro lado, es posible que el proyecto –que ya debe contar con su expediente técnico- sea propuesto para su priorización como parte del proceso de Presupuesto Participativo. De ocurrir esto, deberá ser incluido en el Plan Anual de Inversiones del gobierno regional o local correspondiente, que luego tendrá el compromiso de conseguir financiamiento para su implementación. Es necesario tener en cuenta que no necesariamente el proyecto presentado al presupuesto participativo debe comprender todo el proceso de ZEE-OT; por ejemplo, podría presentarse un proyecto específico para financiar el trabajo de la Comisión Técnica Regional o Local.

Este último punto debe ser resaltado ya que la experiencia de Cajamarca muestra la importancia de que la Comisión Técnica Regional (CTR) cuente con un presupuesto propio para darle operatividad, permitiéndole gozar de autonomía presupuestal para realizar sus gestiones y ejecutar su plan de trabajo.

<sup>13</sup> El Plan Operativo Bianual tiene como finalidad ser un instrumento orientador y planificador sobre los esfuerzos nacionales de ZEE.

<sup>14</sup> Resolución directoral N° 005-2006-EF/68.01 "Pautas para la elaboración de estudios de preinversión a nivel de Perfil de los Proyectos de Inversión Pública de Desarrollo de Capacidades para el Ordenamiento Territorial". Descargar en: <http://ofi.mef.gob.pe>

El gobierno regional o local puede recurrir a diferentes fuentes de financiamiento para implementar la ZEE-OT. Si no cuenta con presupuesto suficiente, podrá buscar financiamiento mediante alianzas con organismos públicos, privados, la cooperación internacional o a través de fondos concursables.

Ejemplos de otras fuentes de financiamiento:

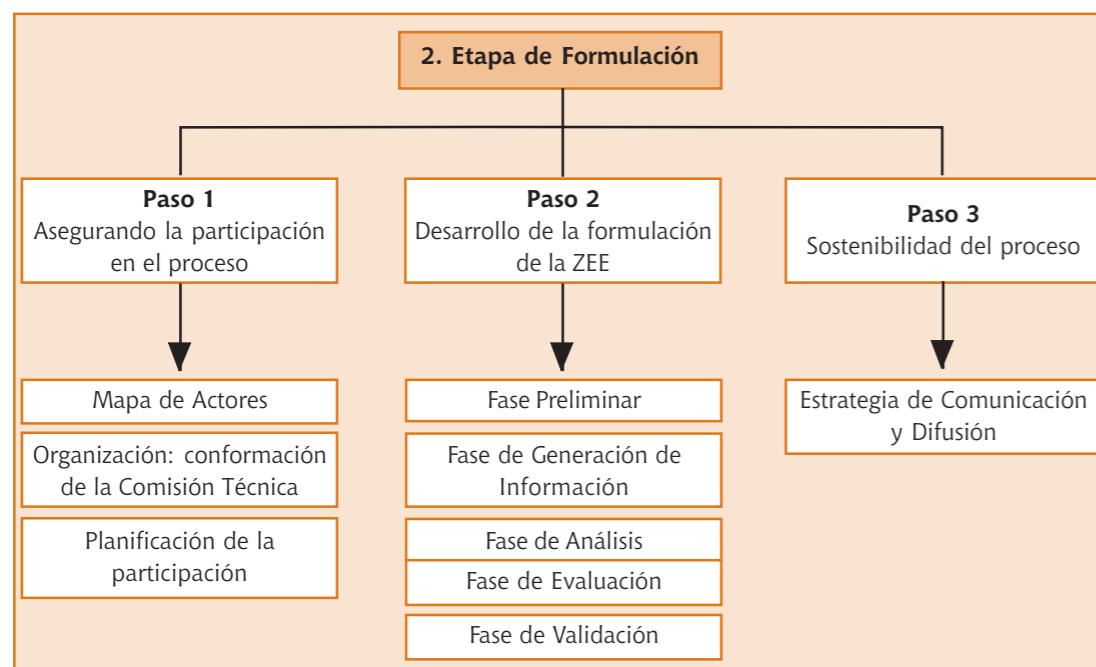
- Agencia de Cooperación Técnica Alemana-GTZ.
- Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo-AECI.
- COSUDE.
- Fondos de Contravalor: Perú-Alemania; Perú-Italia, entre otros.
- Fondo de las Américas.
- Universidades privadas o estatales
- ONG u otros

## 2. ETAPA DE FORMULACIÓN

De acuerdo la Directiva de Metodología de la ZEE son tres los aspectos fundamentales en esta etapa:

- **El paso 1** es la organización y planificación de la participación en el proceso, mediante la conformación de la Comisión Técnica.
- **El paso 2** es el desarrollo del proceso de formulación de la ZEE, en donde se debe definir el marco metodológico y conceptual y el análisis físico, biológico, socioeconómico y cultural del territorio, que es la base técnica de la ZEE.
- **El paso 3** es la sostenibilidad del proceso, para ello se recomienda la elaboración de una Estrategia de Comunicación y Educación.

La Directiva sobre la Metodología de la ZEE desarrolla con mayor profundidad las fases correspondientes la formulación técnica de la Zonificación Ecológica y Económica. En esta guía detallaremos los pasos a seguir para la organización y planificación de la participación en el proceso y para la elaboración de la Estrategia de Comunicación y Educación.



## Paso 1: Asegurando la participación en el proceso

### 1. Mapa de actores<sup>15</sup>

Todo proceso participativo debería iniciarse con un diagnóstico de la realidad social del ámbito de intervención. La metodología de ZEE-OT<sup>16</sup>, no precisa que se deba realizar una identificación previa de los actores. En el caso de Cajamarca, no se realizó el mapeo de actores previamente. Sin embargo en el transcurso del proceso se vio la necesidad de contar con este insumo para mejorar la participación de la sociedad en la Comisión Técnica y, además, identificar los actores con los que se ha de trabajar a lo largo del proceso.

El mapeo de actores de la ZEE-OT, es un paso inicial de gran utilidad para conocer qué instituciones, organizaciones y líderes deben ser tomados en cuenta en el desarrollo del proceso de ZEE. Asimismo, es una herramienta para identificar con quiénes se pueden establecer alianzas, así como las diferentes posturas y niveles de información que existen sobre el mismo.

<sup>15</sup> En el anexo 4 se explica la metodología de elaboración del Mapa de Actores y los instrumentos necesarios para su aplicación.

<sup>16</sup> Directiva de la CONAM sobre "Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica".

Los actores relevantes en el proceso de formulación de la ZEE serían aquellos que:

- Realizan actividades que impactan en la configuración del espacio
- Poseen información útil sobre el territorio
- Tienen alguna competencia normativa para intervenir sobre el territorio
- Necesitan ser involucrados en el proceso de toma de decisiones por el rol social que juegan

Es imprescindible la inclusión de estos actores relevantes: en la Comisión Técnica o en otros niveles de consulta o búsqueda de información.

Con el objetivo de reducir conflictos, propiciar acuerdos y motivar el diálogo y el entendimiento durante la implementación de los planes de Ordenamiento Territorial, se necesita contar con mecanismos permanentes de negociación durante el proceso. En este sentido, el mapeo de actores también contribuye a identificar los puntos de controversia relevantes para el proceso de negociación y definir las estrategias más convenientes.

## 2. Organización: Conformación de la Comisión Técnica

Aunque el Reglamento de ZEE no define exactamente el rol y las funciones de una comisión técnica, desde la experiencia y reflexión del proceso de Cajamarca podemos decir que es el espacio neurálgico de participación de los diferentes actores de una localidad que, con su experiencia institucional, contribuye a la construcción de una visión de desarrollo para el territorio. Asimismo, debe vigilar que el proceso se cumpla de acuerdo a los compromisos asumidos.

Esta comisión será constituida a través de una ordenanza regional o local, según corresponda, para que tenga el respaldo político del gobierno al que corresponde.

### a) Información sobre la Comisión Técnica e identificación de sus miembros

De acuerdo a la experiencia de Cajamarca, consideramos que se debe realizar al menos un taller con las personas e instituciones identificadas en el mapa de actores, para explicar la importancia de la CT en el proceso de ZEE-OT.

#### Contenidos del taller

- Introducción sobre la ZEE-OT.
- Fines y funciones de la CT.
- Proceso a seguir para la conformación de la CT.

Este taller servirá también para definir qué actores compondrán la CT. Se elegirán dos instituciones representantes de cada sector o grupo que estipula el Reglamento, a los cuales se solicitará que designen sus representantes y alternos.

*Ejemplo:* En la CTR de Cajamarca, el sector Universidad está representado por la Universidad Nacional de Cajamarca. Las ONGs están representadas por el Instituto Cuencas y por CIPDER, designadas por elección al interior del grupo de las ONGs.

### b) Instalación de la Comisión Técnica<sup>17</sup>

El gobierno regional o local convocará a una reunión mediante oficio a las instituciones seleccionadas en la reunión previa para conformar la CT.

Condiciones para la instalación

- Asistencia de, al menos, el 60% de las instituciones convocadas
- Presentación, por cada institución, de un documento indicando el nombre del/los representantes designados para participar en la CT

Una vez se tienen las condiciones necesarias, se procede a la juramentación de los miembros de la CT por parte de la autoridad correspondiente o su representante.

Por último, se ha de elegir la Directiva de la CT, lo cual se realizará por acuerdo de los asistentes. Se sugiere que la Directiva esté conformada por, al menos, un representante municipal y alguna organización social.

El gobierno emitirá acreditaciones a los miembros de la CT para facilitar su desempeño en la comisión. La creación de la Comisión Técnica será respaldada por una ordenanza regional o local.

Se puede conformar un grupo impulsor, que ayudará a la instalación de la Comisión Técnica, apoyando a la autoridad correspondiente en la convocatoria, incidencia y sensibilización, así como en el mapeo de actores. Éste no tiene por qué estar conformado por actores con perfil técnico.

<sup>17</sup> En el anexo 5 se incluye un modelo de oficio de invitación a la instalación de la Comisión Técnica y un modelo de acreditación a los miembros de la misma.

### CASO PRÁCTICO:

La Municipalidad Provincial de Cajabamba tomó la decisión política de implementar la ZEE- OT Provincial. El primer paso fue tratar de conformar la CTL, para ello se convocó a una reunión a actores clave identificados. Cuando se procedió a instalar la CTL no existía quórum y faltaban actores esenciales, como los alcaldes distritales, por lo que no se pudo concretar su instalación.

Este hecho tiene como posibles causas:

1. No se había realizado la sensibilización a actores y la incidencia política necesaria, por lo que era importante reforzar estos aspectos, tratando de llevarlo a cabo de manera descentralizada, en los distritos.
2. Era necesario contar con el mapa de actores provincial para asegurar la mayor representatividad social y política, por lo que se acordó su realización.

En vista de no poder instalar la CT, los presentes decidieron conformar un Grupo Impulsor del proceso de ZEE-OT, con la intención de apoyar a la municipalidad provincial de Cajabamba en la sensibilización e incidencia, en la convocatoria a las reuniones y el mapeo de actores, hasta lograr su instalación.

### 3. Planificación de la participación en el proceso de ZEE-OT

Una vez conformada la Comisión Técnica, se llevará a cabo una serie de talleres de planificación y organización. Los aspectos a tratar en estos talleres son:

#### a) Conformación de los grupos de trabajo de la Comisión Técnica

Para una adecuada gestión del proceso, la directiva de la metodología para ZEE<sup>18</sup> indica la conformación de grupos de trabajo, que estarán encargados de los siguientes temas:

- Generación de información.
- Difusión y sensibilización.
- Capacitación.
- Participación ciudadana.

<sup>18</sup> Directiva Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica, Decreto del Consejo Directivo N° 010-2006-CONAM/CD.

Los miembros de la CT, de forma voluntaria, conformarán cada uno de estos grupos de trabajo en función de la experiencia o interés de su institución en cada tema.

Para estos grupos de trabajo la comisión incluirá a expertos locales, con el propósito de documentar e incorporar los "saberes locales".

#### **b) Reglamento de funcionamiento de la Comisión Técnica<sup>19</sup>**

Un siguiente paso es la elaboración del reglamento del proceso de ZEE. Éste tiene la finalidad de precisar los diferentes roles y funciones de los actores que lo conducirán.

El reglamento deberá ser aprobado por la comisión técnica y, posteriormente, en sesión de consejo regional o consejo municipal.

Los apartados con los que ha de contar el Reglamento pueden ser:

- Estructura orgánica: comisión técnica, comité gerencial, equipo técnico, comisión consultiva
- Finalidad y funciones de las comisiones
- Temporalidad de los cargos

#### **c) Plan de capacitaciones de la Comisión Técnica**

Se realizarán una serie de cursos, seminarios o talleres sobre aspectos los temas fundamentales de la ZEE y OT para capacitar a la comisión técnica.

Los temas sugeridos a tratar son:

- 1) Bases conceptuales sobre ZEE y OT<sup>20</sup>.
- 2) Lineamientos de política para procesos de OT a nivel regional<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> En el anexo 6 se incluye en Reglamento de funcionamiento de la Comisión Técnica de Cajabamba.

<sup>20</sup> Bibliografía sugerida: Bases Conceptuales y Metodológicas para la Elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial. GTZ-CONAM.

<sup>21</sup> Bibliografía sugerida: Análisis Comparativo de Normatividad Jurídica Peruana Sobre Ordenamiento Territorial -y campos afines- Consultoría elaborada por la Cooperación Técnica Alemana GTZ a solicitud del Gobierno Regional de Cajamarca.

- 3) Normatividad jurídica sobre OT<sup>22</sup>.
- 4) Metodología de ZEE-OT<sup>23</sup>.
- 5) Metodología para la facilitación de talleres y estrategias de comunicación y participación.
- 6) Gestión de conflictos.
- 7) Fortalecimiento organizacional: roles, funciones de la CT.
- 8) Aspectos técnicos de la Zonificación Ecológica y Económica: catastro urbano, planeamiento urbano, conservación de recursos naturales.

#### **d) Elaboración del plan operativo de la Comisión Técnica<sup>24</sup>**

La CT elaborará un plan operativo que contemplará los siguientes aspectos:

- Periodicidad de las reuniones.
- Plan de trabajo de la directiva de la CT y de los grupos conformados, en el que se establecerá las actividades a desarrollar, lugar y fecha, los responsables y los recursos necesarios para su ejecución.

### **Paso 2: Desarrollo de la formulación de la ZEE**

#### **1. Fase Preliminar**

De acuerdo a la Directiva sobre la Metodología de la ZEE, la CT tendrá la responsabilidad de definir los objetivos del proceso así como establecer la metodología con la que se obtendrá la información necesaria. En el caso de la experiencia dirigida por el gobierno regional de Cajamarca, la Comisión Técnica y el Comité Gerencial desarrollaron una serie de talleres en donde se definieron los siguientes aspectos:

<sup>22</sup> Bibliografía sugerida: Lineamientos de Políticas para Procesos de Ordenamiento Territorial a Nivel Regional -y campos afines- Consultoría elaborada por la Cooperación Técnica Alemana GTZ a solicitud del Gobierno Regional de Cajamarca.

<sup>23</sup> Revisar el Decreto del Consejo Directivo N° 010-2006-CONAM/CD. Directiva "Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica".

<sup>24</sup> En el anexo 7 se incluye en Plan Operativo de la Comisión Técnica Regional de Cajamarca: Directiva y Grupos de Trabajo.

### a) Marco Conceptual

- ✓ Visión del Ordenamiento Territorial en el ámbito de actuación

#### **Ejemplo de la Visión Regional de Ordenamiento Territorial de Cajamarca, trabajada por la Comisión Técnica Regional y la Comisión Consultiva en el año 2008**

Los Cajamarquinos queremos un territorio ordenado, saludable, sostenible y competitivo en donde el desarrollo del potencial humano, su bienestar y el manejo racional de los recursos naturales sean la prioridad de las decisiones políticas.

Un territorio donde el hombre viva dignamente en forma ordenada y organizada, en armonía con su medio y sus actividades productivas estén articuladas a los mercados.

- ✓ Objetivos y alcances de la Zonificación Ecológica y Económica y el Ordenamiento Territorial

Los objetivos deben estar en estrecha coordinación y concertación con los diversos actores, articulando los instrumentos de gestión existentes y la legislación vigente.

Los alcances de la ZEE se definen en términos de cobertura espacial, límites geográficos o políticos, niveles de zonificación (macro, meso o microzonificación), escala espacial de trabajo y de publicación, materiales a utilizar, nivel de trabajo de campo, implicancias legales, mecanismos de cooperación y otros aspectos relevantes.

#### **Ejemplo de la Región Cajamarca de los Objetivos y Alcances de la ZEE OT de la Región Cajamarca, trabajado por la Comisión Técnica Regional y la Comisión Consultiva en el año 2008.**

- Identificar las potencialidades y limitaciones del territorio respecto a las características ecológicas, socio económico y cultural de la región.
- Orientar la formulación, aprobación y aplicación de políticas regionales, sectoriales y locales sobre el uso sostenible de los recursos naturales y del territorio; así como la gestión ambiental en concordancia con las características y potencialidades de los ecosistemas, la conservación del ambiente y el bienestar de la población.
- Proveer el sustento técnico para la formulación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en el ámbito regional y local para promover y orientar la inversión pública y privada
- Apoyar el fortalecimiento de capacidades de las autoridades ediles y funcionarios para conducir la gestión de los espacios y los recursos naturales de la Región.
- Orientar el uso y ocupación adecuada del territorio regional en función a las potencialidades y limitaciones, mediante una gestión prospectiva.

### b) Marco metodológico

- ✓ Establecimiento del Equipo Técnico.

Los términos de referencia deberán estar previstos en el Expediente Técnico.

Se recomienda un equipo multidisciplinario equilibrado. Podrían contemplarse los siguientes perfiles, teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestaria:

1. Coordinador especializado en Ordenamiento Territorial.
2. Comunicador social.
3. Especialista en sistemas de información geográfica.
4. Especialista en biodiversidad.
5. Sociólogo.
6. Economista.
7. Especialista en suelos.
8. Especialista en informática.
9. Arquitecto o ingeniero civil.

Los aspectos de climatología, hidrología, geología y gestión del riesgo, entre otros, pueden contemplarse mediante la contratación de servicios de consultoría.

- ✓ Definición del marco de referencia

El equipo técnico, en base a los objetivos y alcances de la ZEE, procederá a definir el marco conceptual de referencia.

Para iniciar la definición del marco referencial es necesario identificar, con las autoridades y algunos actores claves, claramente la demanda del por qué se quiere ordenar el territorio y conocer con exactitud cuál es problema principal que se quiere resolver, de manera que, de acuerdo a cada nivel de detalle, se prioricen



y orienten los objetivos del proceso de ZEE de acuerdo a las expectativas del ámbito jurisdiccional a ser trabajado.

Este marco está constituido por los siguientes aspectos:

- Las hipótesis de trabajo para cada una de las disciplinas o áreas temáticas, en términos de los elementos y procesos que es posible identificar en la zona en estudio.
- Las hipótesis en relación a los resultados esperados en el proceso de ZEE.
- Diseño del modelo conceptual lógico: identificación de los submodelos necesarios y del modelo integrado, en base a las hipótesis planteadas.
- Identificación de las variables, indicadores y atributos a estudiar, en relación al medio biofísico y socioeconómico.

Se considera que hasta este paso, el equipo técnico posee información de carácter cualitativo o general de la zona de estudio. Debido al carácter dinámico del proceso de ZEE, el marco conceptual siempre esta en proceso de perfeccionamiento, en la medida que el nivel de información y conocimiento se incremente durante el proceso.

- ✓ Plan de trabajo del Equipo Técnico

Se deben incluir al menos los siguientes planteamientos:

- Metodología para cada disciplina o área temática;
- Plan de trabajo detallado, incluyendo cronograma de ejecución; y
- Protocolo para trabajo de campo, los recursos necesarios y el presupuesto detallado.

Se incluirán diversas reuniones con la Comisión Técnica de ZEE conformado en el ámbito correspondiente (Regional y Local), con el propósito de recibir la opinión, la aprobación y los compromisos de las instituciones de la zona, de dicho plan de trabajo.

- ✓ Plan de capacitaciones al equipo técnico y funcionarios del gobierno regional o Local

Se realizarán una serie de cursos, seminarios o talleres sobre aspectos concretos de la ZEE para capacitar al equipo técnico.

Los temas a tratar pueden ser:

1. Bases conceptuales sobre ZEE y OT.
2. Normatividad jurídica sobre OT y lineamientos de política para procesos de OT a nivel regional.
3. Metodología de ZEE.
4. Curso intensivo en sistemas de información geográfica y teledetección: GPS, ARC GIS, ERDAS.
5. Modelamiento en SIG para la propuesta del ZEE.
6. Gestión del riesgo y adaptación al cambio climático.
7. Facilitación de talleres y estrategias de comunicación y participación.
8. Gestión de conflictos.

## 2. Fase de Generación de Información

En esta etapa del proceso se va identificar, recopilar y revisar la información existente, así como se va a generar nueva información para la obtener lo. Es recomendable desarrollar talleres participativos descentralizados, es decir en provincias o distritos, para la obtención de información temática de forma consensuada con la población.

Las acciones que se realizarán serán:

- Recopilación y análisis de información existente
- Adquisición de material satelital, aerofotográfico y cartográfico
- Generación de información temática
- Sistematización y elaboración de mapas temáticos
- Generación de bases de datos preliminares

Como resultado de esta etapa se obtendrán los mapas temáticos generados según la escala de trabajo, el nivel de zonificación y características biofísicas y socioeconómicas de las zonas de trabajo. A continuación, se presentan los mapas que se obtendrán sobre la base de las variables estudiadas:

Variables biofísicas	Variables socioeconómicas
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mapa base hidrográfico.</li> <li>- Mapa de geología.</li> <li>- Mapa de geomorfología.</li> <li>- Mapa oceanográfico.</li> <li>- Mapa de fisiografía, suelos y pendientes.</li> <li>- Mapas de las variables del clima (considerando eventos extremos que detallen localización, severidad, frecuencia, duración).</li> <li>- Mapa de pisos altitudinales y zonas de vida.</li> <li>- Mapa hidrológico (cuencas y acuíferos).</li> <li>- Mapa de vegetación.</li> <li>- Mapa de geodinámica interna.</li> <li>- Mapa de geodinámica externa (erosión, remoción, inundación, etc.).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mapa de comunidades indígenas y campesinas.</li> <li>- Mapa demográfico.</li> <li>- Mapa de frentes económicos.</li> <li>- Mapa del proceso de deforestación.</li> <li>- Mapa de ocupación del territorio y uso actual.</li> <li>- Mapa de problemas ambientales (incluye pasivos y conflictos ambientales).</li> <li>- Mapa de elementos del patrimonio cultural.</li> <li>- Mapa de ANP.</li> <li>- Mapa de ecosistemas agrícolas.</li> <li>- Mapa de desertificación.</li> <li>- Mapa de recursos agroarqueológicos.</li> <li>- Mapa de etnias y lenguas.</li> <li>- Mapa de vías de comunicación.</li> <li>- Mapa de usos del agua.</li> </ul>

Asimismo, en Directiva sobre la Metodología para la ZEE se señala que para facilitar la evaluación de las Unidades Ecológicas y Económicas se debe elaborar:

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mapa de capacidad de uso mayor de la tierra.</li> <li>- Mapa de potencial forestal.</li> <li>- Mapa de potencial acuícola.</li> <li>- Mapa de sitios con vocación recreacional y turística.</li> <li>- Mapa de potencial minero.</li> <li>- Mapa de potencial energético.</li> <li>- Mapa de potencial hidrocarburos.</li> <li>- Mapa de peligros naturales (desagregando geodinámicos e hidrometeorológicos).</li> <li>- Mapa de recursos genéticos de la agrobiodiversidad.</li> <li>- Mapa de potencial de riesgo.</li> </ul>
---

### 3. Fase de Análisis

A partir de los resultados de los diversos estudios temáticos desarrollados en la anterior fase, se trata de identificar y caracterizar las unidades relativamente homogéneas del territorio, denominadas Unidades Ecológicas Económicas.

Luego de haber obtenido los mapas temáticos se pasará a delimitar las Unidades Ecológicas y Económicas, en donde se integrarán y analizarán los resultados de éstos mapas.

Se determinarán:

- ✓ Unidades ecológicas.
- ✓ Unidades socio económicas y culturales.
- ✓ Unidades ecológicas económicas.

### 4. Fase de Evaluación

Se dará a la evaluación de las potencialidades y limitaciones para el aprovechamiento de los recursos. Por tal motivo, para cada unidad ecológica y económica se utilizará los siguientes valores:

- ✓ Valor productivo de recursos renovables.
- ✓ Valor productivo de recursos no renovables.
- ✓ Valor bio-ecológico.
- ✓ Valor histórico cultural.
- ✓ Vulnerabilidad y riesgos.
- ✓ Conflictos de uso.
- ✓ Aptitud urbano industrial.

Luego se obtendrán las zonificaciones ecológicas y económicas para cada territorio:

- ✓ Zonas productivas .

- ✓ Zonas de protección y conservación ecológica.
- ✓ Zonas de recuperación.
- ✓ Zonas urbanas o industriales.
- ✓ Zonas de tratamiento especial.

### 5. Fase de Validación

En esta sección se pondrá a consulta a los diversos actores de la sociedad la propuesta de zonas ecológicas y económicas. Las observaciones y comentarios serán sistematizados y recogidos en el producto final.

#### En el nivel regional

Para el caso regional se hará primero ante el Comité Gerencial y la Comisión Consultiva; segundo, ante el pleno de la Comisión Técnica Regional; tercero, mediante audiencias públicas descentralizadas en las municipalidades provinciales; cuarto, ante la alta dirección y asesores; quinto, remitiéndose la propuesta al MINAM; y sexto, ante el Consejo Regional para su aprobación definitiva.

#### En el nivel local

Primero corresponde la presentación ante el Comité Gerencial y la Comisión Consultiva; segundo ante el pleno de la Comisión Técnica local; tercero, mediante audiencias públicas en las municipalidades distritales o municipalidades de centro poblado menor; cuarto, ante la alta dirección y asesores; quinto, remitiéndose la propuesta al MINAM luego de ser levantadas las observaciones en el Gobierno Regional; sexto, ante el Consejo Provincial para su aprobación definitiva.

### Paso 3: Sostenibilidad del proceso. Participación, capacitación y difusión

Los procesos de ZEE deben ser participativos, transparentes, integradores y articulados a los distintos niveles territoriales. Por ello, la información debe estar permanentemente a disposición de la población involucrada. Es así que este paso debe ser transversal a todo el proceso.

En la experiencia de Cajamarca se elaboró una Estrategia de Comunicación y Educación<sup>25</sup>, la cual se pudo realizar gracias al apoyo de la Cooperación Alemana GTZ, a solicitud del Gobierno Regional de Cajamarca. Su objetivo fue el difundir los beneficios de la ZEE-OT y favorecer la participación en el proceso. Contempló un Plan Educativo-Comunicacional con acciones de corto, mediano y largo plazo en respuesta a los problemas que se identificaron, utilizando diferentes enfoques, medios y materiales en función de los diferentes actores y necesidades.

### 3. ETAPA DE APROBACIÓN

- Aprobación formal de la ZEE.
  - ✓ Gobierno regional: ordenanza regional.
  - ✓ Gobiernos locales: ordenanza municipal del gobierno local, con opinión favorable del gobierno regional respectivo.
- Publicación de la ZEE.

### 4. ETAPA DE APLICACIÓN

- Elaboración de charlas y talleres de difusión de la ZEE.
- Elaboración e implementación de programa de educación ambiental.
- Afianzamiento de difusión y manejo adecuado de la ZEE.
- Incorporación en medios de difusión del gobierno regional y local y del MINAM.

<sup>25</sup> En el anexo 8 y 9 se ofrecen pautas para la elaboración de una Estrategia de Comunicación y Educación, y los documentos que se produjeron.

- Utilización de ZEE como instrumento técnico - normativo y orientador para uso y ocupación del territorio.
- Articulación con el Plan de Desarrollo Concertado.

## 5. ETAPA DE MONITOREO, EVALUACIÓN Y ACTUALIZACIÓN

- Elaboración e implementación de mecanismos de monitoreo, evaluación y actualización de la ZEE.
- Implementación de mecanismos y políticas de vigilancia ciudadana.

## VI BIBLIOGRAFÍA

Análisis Comparativo de Normatividad Jurídica Peruana Sobre Ordenamiento Territorial -y campos afines- Consultoría elaborada por la Cooperación Técnica Alemana GTZ a solicitud del Gobierno Regional de Cajamarca.

Bases Conceptuales y Metodológicas para la Elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial. GTZ-CONAM.

Lineamientos de Políticas para Procesos de Ordenamiento Territorial a Nivel Regional -y campos afines. Consultoría elaborada por la Cooperación Técnica Alemana GTZ a solicitud del Gobierno Regional de Cajamarca.

Guía Metodológica Zonificación Ecológica Económica yGobiernos Locales. CONAM-ProSNTN.

### Base Legal

Ley N° 27783. Ley de Bases de la Descentralización.

Ley N° 27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Ley N° 27867. Ley Orgánica de Municipalidades.

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

Directiva "Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica". Decreto del Consejo Directivo N° 010-2006-CONAM/CD.

Resolución directoral N° 005-2006-EF/68.01 "Pautas para la elaboración de estudios de preinversión a nivel de Perfil de los Proyectos de Inversión Pública de Desarrollo de Capacidades para el Ordenamiento Territorial".

Ordenanza Regional N° 012-2005-GRCAJ-CR.

## VII ANEXOS

1. Integrantes de la Comisión Técnica Regional del Ordenamiento Territorial-OT y Zonificación Ecológica y Económica-ZEE de la región Cajamarca, Comisión Técnica Local de Ordenamiento Territorial-OT y Zonificación Ecológica-ZEE de la provincia de Jaén.
2. Integrantes de los Grupos de Trabajo de la Comisión Técnica Regional.
3. Ordenanza del Gobierno Regional de Cajamarca del Proceso ZEE-OT.  
  
Ordenanza de la Municipalidad Provincial de Cajamarca del Proceso ZEE-OT  
  
Modelo de Ordenanza Provincial de ZEE-OT.
4. Propuesta metodológica de mapa de actores validada por la CTR de Cajamarca y las provincias de Cajabamba, Hualgayoc y Jaén.
5. Oficio de convocatoria a la reunión de instalación de CT.  
  
Acreditaciones a la CT.
6. Reglamento del proceso de ZEE de la Provincia de Cajabamba.
7. Plan de trabajo de la CTR de Cajamarca.
8. Estrategia de Comunicación y Educación.
9. Materiales producidos en el marco de la Estrategia de Comunicación y Educación.

Con el apoyo de:



Asociación Servicios Educativos Rurales | Jr. Mayta Cápac 1329  
Lima 11, Perú | 472-7937 | [www.ser.org.pe](http://www.ser.org.pe)