



BUENAS PRÁCTICAS DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL: CASOS PERÚ Y COLOMBIA

Hernán González Mejía 2020

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del autor/a/es/as y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea. Reproducción autorizada siempre que se cite la fuente.

Consortio liderado por



Tabla de contenido

I. INTRODUCCIÓN	3
II. VALOR Y SIGNIFICADO DEL INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS EN LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO SOBRE EL DESARROLLO REGIONAL.....	5
III. REGIÓN SAN MARTÍN, PERÚ	7
1) CARACTERÍSTICAS SOBRESALIENTES.....	7
2) HITOS SIGNIFICATIVOS DE LA EXPERIENCIA	10
3) EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL.....	11
4) DE LA GESTIÓN AMBIENTAL INTEGRADA A LA GESTIÓN TERRITORIAL COMPARTIDA: UN SALTO CUALITATIVO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO.....	24
5) ORIENTACIÓN, CARACTERÍSTICAS Y PAPEL DE LA ZEE.....	25
6) DE LA ZEE A LA PLANIFICACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	30
7) EL PLAN DE DESARROLLO REGIONAL CONCERTADO SAN MARTÍN AL 2030	31
8) ALGUNAS LECCIONES IMPORTANTES PARA LA RED LATINOAMERICANA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO REGIONAL	36
IV. AGENDA REGIONAL CATATUMBO, PROVINCIA DE OCAÑA Y SUR DEL CESAR, COLOMBIA	38
1) CARACTERÍSTICAS SOBRESALIENTES.....	38
2) HITOS SIGNIFICATIVOS DE LA EXPERIENCIA	43
3) PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PROSPECTIVA: EL PROCESO DE LA AGENDA DE DESARROLLO REGIONAL 2032	46
e) VIGENCIA DE ASOMUNICIPIOS EN EL MARCO DE LA POLÍTICA ACTUAL: PACTO POR LA DESCENTRALIZACIÓN	51
f) ALGUNAS LECCIONES IMPORTANTES PARA LA RED LATINOAMERICANA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO REGIONAL	52
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	53
Trabajos citados	55
Ilustración 1. Acuerdos para una Gestión Territorial Compartida.....	25
Ilustración 2. Criterios para la ZEE.....	28
Ilustración 3. Grandes zonas de la región de San Martín en porcentajes.....	29
Ilustración 4. Mapa del modelo conceptual de San Martín. Componentes y subcomponentes.....	33
Ilustración 5. Pasos metodológicos del Plan de Desarrollo Concertado Región San Martín 2030 ...	36
Ilustración 6. Mapa del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur de Sucre	39
Ilustración 7. Dimensiones del desarrollo territorial. Elementos del desarrollo integral, DNP.....	46
Ilustración 8. Ruta metodológica de la construcción de la Agenda de Desarrollo Regional 2032....	48
Ilustración 9. Los futuribles del escenario apuesta de la Agenda Regional 2032	49
Tabla 1. Objetivos, lineamientos y acciones de la política de ordenamiento territorial del Perú	13
Tabla 2. Tendencias priorizadas por componente del Plan de Desarrollo Regional Concertado 2030	33
Tabla 3. Variables estratégicas por componente.....	34
Tabla 4. Áreas protegidas del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur de Sucre	39

I. INTRODUCCIÓN

Las experiencias presentadas en este trabajo aportan información a la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional en su proceso de gestión del conocimiento sobre los métodos y las buenas prácticas del ordenamiento y el desarrollo regional. Constituye un punto de partida para profundizar en experiencias innovadoras y a partir de su conocimiento directo y posterior conceptualización, la RED logre fortalecer su marco teórico y metodológico de tal manera que le permita incidir efectiva y eficazmente en las políticas públicas de desarrollo regional en América Latina.

La selección de estas dos experiencias ha sido producto del estudio exploratorio presentado a la RED bajo el título “Estado actual del ordenamiento territorial a nivel intermedio en América Latina”. La información sistematizada permitió escoger los países Perú y Colombia, por los avances experimentados en el tema, así como por el grado de elaboración que han logrado en sus políticas públicas de desarrollo territorial y regional, así como por la elaboración y aplicación de métodos y herramientas para el ordenamiento y planificación del desarrollo regional. La selección específica de las experiencias ha sido insinuada por el consultor y aceptada por miembros del Comité Técnico de la RED y los representantes de ella en estos dos países.

Con esta información básica, el Comité Técnico de la RED tendrá la posibilidad de tomar la decisión de visitar una de las dos o las dos experiencias, de acuerdo a sus intereses y posibilidades, con el propósito de observar y constatar en los hechos la aplicación de las buenas prácticas identificadas y caracterizadas en este documento, especialmente las relacionadas con el estudio y caracterización de los territorios, las iniciativas de organización y participación de las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil que conforman los territorios, así como sus orientaciones y métodos para la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional. Con este ejercicio práctico la RED habrá avanzado significativamente en la gestión del conocimiento sobre el desarrollo regional: sobre la realidad y posibilidades de los procesos, así como sus aspectos críticos, limitaciones.

En este informe se trata el tema del valor y significado del intercambio de experiencias apreciando sus aportes, pero también sus limitaciones y subrayando el hecho de que ninguna experiencia, como proceso social y organizacional, puede ser replicada en forma mecánica y descontextualizada.

La experiencia de la Región de San Martín del Perú se sistematiza desarrollando los siguientes temas: a) características sobresalientes del territorio, b) hitos significativos de la experiencia, c) el contexto de las políticas públicas, d) de la gestión ambiental integrada a la gestión territorial compartida: un salto cualitativo conceptual y metodológico; f) de la gestión ambiental integrada a la gestión territorial compartida: un salto cualitativo conceptual y metodológico; g) orientación, características y papel de la ZEE (Zonificación Ecológica Económica); h) de la ZEE a la planificación del ordenamiento territorial; i) el Plan de Desarrollo Regional Concertado San Martín al 2030; j) Algunas lecciones importantes para la RED.

La experiencia de Colombia de la región del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur de Sucre, se presenta en cinco títulos: a) características sobresalientes de la región; b) hitos significativos de la experiencia; c) planificación estratégica y prospectiva: el proceso de la Agenda de Desarrollo Regional 2032; d) vigencia de Asomunicipios en el marco de la política actual: pacto por la descentralización y; 5) algunas lecciones para la RED.

Para cada una de las experiencias se sacan lecciones pertinentes para la RED y de las dos experiencias se podrían enumerar las siguientes:

1. En los dos países el tema regional es importante, vigente y estratégico para el desarrollo sostenible e incluyente; especialmente teniendo en consideración razones de equidad, justicia social, aprovechamiento de los recursos naturales e integración nacional. Esta importancia está plasmada en una normativa moderna y actualizada, en políticas públicas pertinentes y en el desarrollo de una institucionalidad especializada en el nivel nacional.
2. Las iniciativas generadas en las regiones ha sido un factor muy importante en el desarrollo de las dos experiencias, San Martín y Catatumbo. El interés y movilización de los actores institucionales y sociales existentes en estos territorios les han dado permanencia y sostenibilidad a las dos experiencias.
3. El interés y la movilización de los actores sociales e institucionales por el conocimiento objetivo de su propio territorio, les ha permitido dar fuerza a sus argumentos y visualizar posibilidades futuras de sostenibilidad de su propio desarrollo.
4. Partiendo de este conocimiento, en las dos experiencias se propusieron la construcción de una visión compartida de futuro de largo plazo y con el apoyo conceptual y técnico de organismos nacionales y otros actores especializados, lo lograron empleando los métodos y herramientas de la prospectiva estratégica.
5. El logro de este planteamiento estratégico, en el caso del Perú, con un Plan de Desarrollo Regional Concertado al 2030 y en el de Colombia, con una Agenda de Desarrollo al 2032, les ha permitido influir en las políticas públicas: municipales, regionales y nacionales; así como en las políticas nacionales. Pero además contribuir a la estabilidad de las políticas regionales, los objetivos estratégicos de sus planes y algunas acciones de mediano y largo plazo.
6. Entre los factores de éxito más importantes de estas dos experiencias, es importante hacer referencia a las siguientes: a) las relaciones de colaboración y de confianza que se establecieron en las dos regiones producto de buenas prácticas de liderazgo y participación social; b) la existencia de equipos técnicos en las regiones con capacidad de organizar metodológicamente en proceso; c) el apoyo recibido de los organismos nacionales, tanto en materia de planificación como de ambiente y de otros organismos sectoriales e institucionales.
7. Un elemento común a las dos experiencias fue la participación de los actores del territorio en el proceso, mediante métodos y técnicas que indujeron a la reflexión, la participación con compromiso, el diálogo constructivo y el ejercicio de las responsabilidades compartidas.

II. VALOR Y SIGNIFICADO DEL INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS EN LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO SOBRE EL DESARROLLO REGIONAL

La reducción de las disparidades existente en los países entre sus diferentes regiones y territorios tiene cada vez una mayor importancia para los distintos gobiernos y estados de América Latina. Este tema ha sido abordado desde el punto de vista teórico y conceptual tanto desde la academia como desde los organismos internacionales de desarrollo con cierto énfasis, especialmente en la última década, en la que se hacen más evidentes las consecuencias de las brechas entre los territorios de más altos niveles de desarrollo y aquellos excluidos de los beneficios del desarrollo económico, social, cultural y ambiental. Por otra parte, algunos los países de la región han establecido legislación, normativa, organización institucional y procedimientos metodológicos para promover el desarrollo regional cuya aplicación podría estar generando interesantes experiencias que contribuyen a valorar el desarrollo endógeno, la competitividad territorial y la innovación.

No obstante, mientras que en el ámbito de la teoría y de la producción académica la mayor parte de los conceptos y paradigmas del desarrollo regional o territorial tienen un avance considerable, especialmente lo relacionado con el desarrollo endógeno, la competitividad territorial, la innovación y la sociedad del conocimiento, entre esta teoría y la práctica política, institucional y financiera no existe el suficiente grado de correspondencia con dichos avances para producir las transformaciones necesarias con contribuyan efectiva y eficazmente a la reducción de las brechas regionales y territoriales existentes.

La anterior disonancia entre la teoría y la práctica, está indicando la necesidad de incursionar en nuevos sistemas de conocimiento que partan del estudio de las prácticas concretas que algunos países vienen conduciendo en realidades concretas y diversas de territorios o regiones en los cuales se han introducido innovaciones en la gestión del desarrollo regional o territorial. Sin hacer a un lado todos los avances teóricos y metodológicos existentes, es necesario incursionar en el estudio de la práctica concreta, en el rescate de las experiencias en los niveles intermedios del desarrollo regional, rescatando su práctica como proceso transformador, pero a su vez como fuente de aprendizaje.

Las prácticas de desarrollo regional guardan en sí mismas enormes potencialidades de teorización y de enseñanzas que es necesario rescatar, tanto desde las elaboraciones documentales sobre ellas, como de los testimonios de los actores sociales e institucionales que han intervenido en dichas prácticas.

Las riquezas de las experiencias de desarrollo regional son válidas en la medida que pueden ser fuente de información, conocimiento e inspiración para las personas e instituciones que tienen como responsabilidad el impulso de estos procesos, desde los distintos niveles de acción: internacional, nacional, regional y local. Estas experiencias deberán ser parte del capital conceptual de la Red Latinoamericana de Políticas Públicas Desarrollo Regional (RED) para promover sus principios, finalidades y objetivos con mayor fuerza teórica y práctica ante los diferentes organismos e instituciones que la integran, así como al conjunto de la sociedad civil de los países.

Cuando se habla de las experiencias de desarrollo regional se está haciendo mención a procesos socio-históricos dinámicos y complejos gestionados por individuos y colectividades. No se están entiendo como hechos o acontecimientos puntuales, sino como procesos en movimiento que implican dimensiones objetivas y subjetivas de esa realidad en la cuales se han o están sucediendo.

Toda experiencia de desarrollo regional se hace siempre en determinadas condiciones de contexto económico, social, ambiental y político-institucional. El momento histórico, el espacio geográfico y el entorno socio cultural son la condición de posibilidad de cada experiencia, fuera de los cuales no es factible entenderla. Por ello, el contexto no es algo exterior a la experiencia, sino una dimensión de la misma. La experiencia se explica en función del contexto, es decir de una manera sistémica, relacional e integral.

Además, toda experiencia de desarrollo regional se ejecuta en una determinada situación tanto institucional como organizacional y responde a una dinámica socio territorial propia. Por ello, ninguna experiencia se puede llevar a cabo fuera de una determinada conjunción de situaciones específicas de carácter institucional, organizacional y grupal. Un espacio y un lugar, en los cuales se vive una experiencia que además le dan su dimensión propia e irrepetible.

La experiencia siempre está constituida por acciones, por fuerzas transformadoras de la realidad, tanto de forma intencionada o inintencionada, planificada o imprevista. Y en torno a ella están presentes las percepciones, sensaciones, emociones e interpretaciones de cada una de las personas, organizaciones o entes protagonistas de la experiencia. Estas transformaciones se manifiestan en resultados o efectos que modifican en todo o en parte una situación determinada. Esto significa, por lo tanto, que se trata de procesos en los que se generan reacciones en las personas que intervienen, las cuales se van interrelacionando de forma objetiva y subjetiva con todos los otros factores presentes en la experiencia.

En la experiencia se construyen relaciones entre las instituciones, organizaciones y las personas que han participado en ella. Son relaciones sociales y personales que en el ejercicio del desarrollo regional se manifiesta como relaciones de colaboración o de conflicto.

Por lo anterior es que las experiencias no pueden ser tomadas como fórmulas de solución de todos los procesos de desarrollo regional. El contexto, las situaciones particulares en la que se desarrollaron, la naturaleza de las acciones específicas que se pusieron en marcha para transformar una realidad determinada, las características de los resultados obtenidos, las relaciones construidas entre las personas participantes; son elementos particulares de los cuales es posible derivar aprendizajes valiosos que pueden fortalecer el desarrollo regional tanto en sus aspectos conceptuales como metodológicos, así como permiten valorar la pertinencia y viabilidad de las metodologías propuestas bajo las diferentes condiciones nacionales o locales. Pero de ninguna manera, las experiencias brindan posibilidades de ser “copiadas”, tomadas como fórmulas que pueden ser aplicadas en cualquier contexto, condición y circunstancia.

En respuesta a la necesidad de aprender de la práctica, desde las experiencias mismas, se propone su sistematización, su análisis, o sea una interpretación a partir de un ordenamiento o reconstrucción con el propósito de descubrir su lógica y el sentido de las experiencias, de la Región de San Martín de Perú y del Catatumbo de Colombia. Se quiere dar cuenta de los diversos factores que han intervenido en ellas, de la relación que se han establecido entre estos factores y la manera

en que han sido conducidas, así como las lecciones más importantes que pueden aportar para la RED.

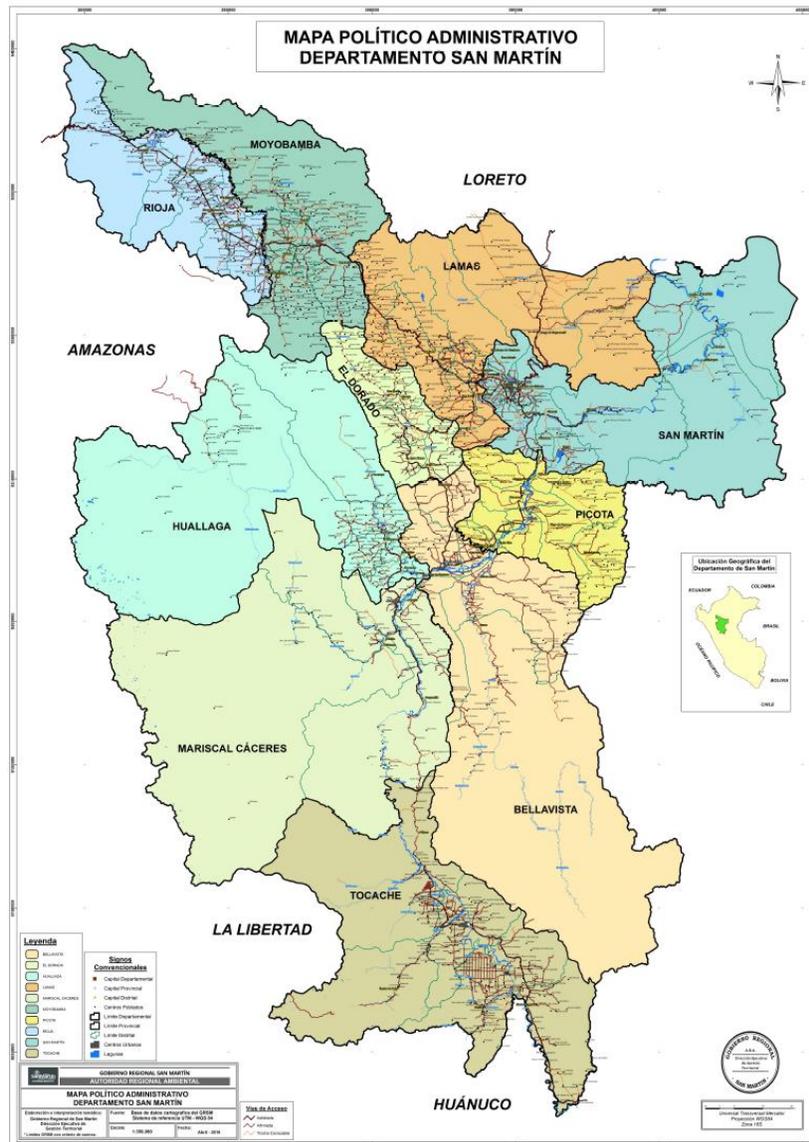
III. REGIÓN SAN MARTÍN, PERÚ

1) CARACTERÍSTICAS SOBRESALIENTES

La región de San Martín tiene una extensión de 51.305 km² y una población, al 2018, de 873.593 habitantes, con una densidad de 17 hab/km². Corresponde esta región al 3,9% de la superficie del territorio nacional y hace parte de las cinco regiones amazónicas del Perú. Y como parte de este bioma, se caracteriza por su gran biodiversidad. Está compuesto por dos regiones naturales de selva alta y selva baja con una importante concentración de bosques amazónicos tropicales. Su importante riqueza hídrica, los ríos Huallaga y Mayo, dividen el territorio en cinco zonas (Alto Mayo, Bajo Mayo, Alto Huallaga, Bajo Huallaga y Huallaga Central), cada una con un clima y geografía distinta. La presencia de amplios valles, irrigados por el río Huallaga y sus afluentes, incrementa el potencial de las superficies planas aptas para el cultivo y siembra de productos agrícolas.

La región de San Martín limita por el Norte con el departamento de Amazonas, por el Sur con el departamento de Huánuco y por el Este con Loreto y por el Oeste con La Libertad. Tiene una división político-administrativa compuesta por diez provincias y setenta y siete distritos, pero la mayor concentración de la actividad comercial y de la institucionalidad pública está en las provincias de Rioja, San Martín y Moyobamba, indicando así una brecha territorial entre estas y las ubicadas en las zonas fronterizas de la región. El mapa adjunto ilustra su ubicación y la división político administrativa.

Debido a su ubicación geográfica, San Martín tiene un clima cálido y húmedo - caluroso. Su temperatura promedio anual es de 24 °C. Las precipitaciones máximas se presentan durante los meses de octubre a marzo y precipitaciones pequeñas durante los meses de julio y agosto; durante el resto del año, los valores de la precipitación son intermedios entre estos dos extremos. El clima es cálido en las márgenes del río Huallaga y templado en las cumbres de la Cordillera Central.



Fuente: Autoridad Regional Ambiental de San Martín. <http://siar.regionsanmartin.gob.pe/mapas/mapa-politico-administrativo-departamento-san-martin-0>

Conforme al Banco Central de Reserva del Perú en base a los datos del valor agregado bruto (VAB) regional del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la agricultura es la principal actividad generadora de riqueza del departamento, contribuyendo¹ con un 29 % del VAB entre los años 2007 y 2016. Al respecto, señala “[...] *El crecimiento de las áreas cultivadas se ha orientado principalmente hacia cultivos permanentes en todas las provincias de la región, en particular de cacao y café. Así, la superficie de cacao ha crecido en 43 mil ha, mientras que la de café lo hace en 76 mil ha. Estos desarrollos se han plasmado en un incremento notable de la producción y exportaciones y que la región se constituya en el líder a nivel nacional. En el caso de la cosecha del cacao, considerando solo los últimos 6 años, ha crecido en 119 por ciento, mientras que las exportaciones de cacao en grano se han multiplicado 9 veces alcanzando un valor de US\$ 85 millones*

¹ Banco Central de Reserva del Perú. Informe Económico y Social Región San Martín, páginas 107 y 12.

en el 2016. A su vez la producción de café, en el mismo periodo, ha mostrado un crecimiento de 55 por ciento, en tanto que las exportaciones de granos lo han hecho en 27 por ciento, ascendiendo a US\$ 71 millones en el 2016.

Asimismo, la región ha consolidado su liderazgo a nivel nacional en la producción de palma aceitera y de arroz, donde participa con el 50 y 22 por ciento de la producción nacional respectivamente. La producción de arroz se destina al mercado nacional, mientras que las exportaciones de aceite de palma ascienden a US\$ 15 millones. [...]"

La agro exportación constituye una actividad histórica. Esta es promovida desde los años ochenta por el Gobierno Nacional dentro del discurso de colonización de la selva y se mantiene en la actualidad a través de productos como el arroz, el maíz y la promoción de la industria pecuaria. Cabe agregar, que inicialmente estas políticas no tuvieron resultado, la baja calidad del suelo incentivó el cultivo de hoja de coca, convirtiendo a la región en un bastión clave de la cadena internacional de narcotráfico. Sin embargo, en la última década, esta ha disminuido considerablemente producto de las políticas llevadas a cabo por el Gobierno Nacional y por la Cooperación Internacional basadas en la promoción de cultivos alternativos como el café o el cacao.

Como sucede con otras regiones amazónicas, la historia de San Martín se caracteriza por un bajo control territorial. La carretera, construida durante el gobierno de Belaunde Terry bajo un discurso que incentivaba la colonización de la selva con fines económicos, dinamizó el comercio y generó migración, principalmente desde los departamentos aledaños de la sierra, con altas consecuencias ambientales. Más allá de estos acontecimientos, el acceso a servicios básicos (alcantarillado, salud, educación) ha sido bajo siendo acompañado de altas tasas de pobreza que han sido reducidas en las últimas décadas. En la actualidad se presenta una pobreza total de 262.078 personas equivalentes al 30% y una pobreza extrema de 57.657 (6.6%), cuanto en el nivel nacional la pobreza total es del 23,8% y la extrema del 4.7%. A su vez, el PIB per cápita de la región para el 2018 era de 3.581 soles, cuando a nivel nacional ascendía a 4.999 soles (CEPLAN, 2019)

La región ha padecido procesos de deforestación, pero por medio de acciones coordinadas entre el sector público y privado ha venido reduciéndose y en paralelo impulsando proceso de ordenamiento territorial y gestión de riesgos para mitigar los efectos negativos del cambio climático. El número de Ha. de bosques conservados y/o aprovechados con actividades sostenibles al 2014 fue de 2, 162,937.0 ha; mientras que cinco (05) Gobiernos provinciales cuentan con Mezo Zonificación Ecológica Económica para la planificación territorial. (Gobierno Regional de San Martín, 2018)

La región cuenta con seis zonas de vida:

- 1) **El Bosque Seco Tropical** entre Tarapoto, Bellavista y Juanjui; sobre los ríos Cumbaza, Mayo, Huallaga, Sisa, Saposo, Chipurana, Tocache, Uchiza y con altitudes que van de los 350 a los 650 metros (m) aproximadamente.
- 2) **El Bosque Húmedo** está ubicado entre los 650 y 1000 m, principalmente en el Alto Mayo. Comprende territorios de Lamas, El Sauce, Juanjui y Tarapoto.
- 3) **El Bosque muy Húmedo** está ubicado entre los 1400 y 1800 m en zonas de la Selva Alta y en gran parte de la Ceja de Selva.
- 4) **El Bosque muy Húmedo, bajo tropical**, ubicado entre los cerros de la Cordillera Oriental de los Andes, sobre los 1800 y 2600 m.

- 5) **El Bosque Pluvial de la zona de montaña Bajo Tropical**, ubicado sobre los 1800 y 2600 m. Es una zona típica de pendientes.
- 6) **El Bosque Pluvial de la zona más alta**, ubicado sobre los 3000 m en la Cordillera Oriental de los Andes

En su conjunto, según el Plan Estratégico Sectorial Agropecuario (2009 - 2015), el 75% del territorio de San Martín corresponde a bosques húmedos y pluviales; y el 15.5% a bosques secos, siendo estos últimos en la actualidad los más afectados (en cerca del 90%) por las actividades humanas.

La principal cuenca hidrográfica la forma el río Huallaga, ocupando un área de 28,500 km². Es navegable entre los tramos de Shapaja – Chazuta (provincia de San Martín) y en la jurisdicción de Mariscal Cáceres, en una extensión de 466 km. Conforman la cuenca un total de 126 ríos, 2 lagos, 56 lagunas y 747 quebradas.

Se trata de un departamento eminentemente de bosques, lo cual se confirma con los estudios de ZEE a nivel departamental (macro) que describen al 64% del territorio como zonas de protección y conservación ecológica.

2) HITOS SIGNIFICATIVOS DE LA EXPERIENCIA

El punto de partida puede situarse con la aprobación —en el 2006—de la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), instrumento que la política ambiental del país reconoce como prioritario para el ordenamiento de los usos del territorio con criterios de sostenibilidad, reducción de conflictos y enfoque participativo.

El ordenamiento territorial ambiental es una política nacional y una herramienta de planificación que fue declarada prioritaria en el Perú mediante el Decreto Supremo (DS) N° 045-PCM del año 2001. Dicho Decreto Supremo creó también la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial, con participación de todos los sectores. Así, en el seno de la comisión se elaboró el Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica. El reglamento ha sido el principal instrumento que ha dado impulso a los procesos de ZEE en el país, con el fin de abordar los desequilibrios que existen en el manejo del territorio y de resolver los conflictos socio ambientales que pudieran presentarse.

En el año 2004 se aprobó en San Martín el Proyecto de Inversión Pública de Ordenamiento Territorial del Departamento, con tres componentes principales de ejecución: demarcación territorial, ZEE y elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

La ZEE departamental, a nivel macro, fue elaborada y aprobada por el Gobierno Regional de San Martín (Goresam) el año 2006. Esta ZEE le ha permitido al Gobierno Regional implementar un conjunto de acciones relacionadas con la gestión del desarrollo del territorio, en función de consideraciones estratégicas y en respuesta a las demandas de la población.

Un aspecto muy importante de este proceso ha sido la creación de una institucionalidad regional con una normativa pertinente que ha favorecido la gestión del territorio, especialmente bajo una perspectiva dialógica y participativa con los actores más importantes del conjunto de la sociedad civil.

Los principales hitos del proceso, de acuerdo a la sistematización realizada en el territorio (Gobierno Regional de San Martín y Cooperación Alemana (GIZ), 2015) son cinco, expresados de la siguiente forma:

- 1) Elaboración y aprobación de la ZEE
- 2) Aprobación del reglamento de aplicación de la ZEE que le dio validez a los autos administrativos en el marco de la ZEE
- 3) La transferencia de funciones al Gobierno Regional de San Martín (Goresam) relacionados con la gestión del territorio
- 4) El proceso de modernización de la gestión del Goresam
- 5) La aprobación de la Política Territorial de San Martín

Este proceso se mantuvo en las diferentes administraciones de la región sucedidas desde el 2002.

El cambio institucional más importante que el Consejo Regional aprobó fue la creación de la Autoridad Regional Ambiental (ARA). La conformación de esta institucionalidad tomó 3 años (entre el 2007 y el 2010). La ARA tiene las competencias de la política regional sobre recursos naturales, medio ambiente, áreas protegidas y territorio. Esto implicó el traslado a la ARA de los equipos técnicos de la Gerencia de Recursos Naturales y Medio Ambiente (GRNMA), principalmente del personal de las subgerencias de Recursos Naturales y de Gestión Ambiental. A ello se sumó la subgerencia de Administración Territorial y el personal de la Dirección de Recursos Naturales y Asuntos Ambientales Agrarios del ex INRENA; y del personal de apoyo.

La ARA quedó estructurada con una Dirección Ejecutiva de Gestión Estratégica Ambiental, la Dirección Ejecutiva de Administración y Conservación de Recursos Naturales y la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial. La Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial, cuenta con tres áreas operativas importantes: 1) el Área de Ordenamiento Territorial, 2) el Área de Demarcación y Organización Territorial y 3) el Área de Administración y Adjudicación de Tierras del Estado.

Un aspecto muy importante de este proceso fue el tránsito conceptual y metodológico que se sucedió desde una visión de gestión ambiental integrada del territorio a lo que se denominó Gestión Territorial Compartida (GTC). Ello significó que, partiendo del conocimiento de las potencialidades y limitaciones del territorio, por medio de la ZEE, se pasara de la gestión ambiental a la gestión territorial integrada, por medio de la articulación institucional, y de allí a la denominada gestión del territorio compartida por medio de la articulación entre los sectores y con participación de la sociedad civil.

Esta última orientación se sustentó en procesos que involucraron a todos los actores de la región en la gestión del territorio, asumiendo compromisos entre la población y el Estado, con participación de los actores locales, los representantes de los sectores ministeriales y las comunidades, todos ellos asumiendo una responsabilidad en la gestión del territorio.

3) EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL

En el Perú, el ordenamiento territorial es una política de estado orientado a la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, entendido como un proceso político técnico y administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos y técnicos de los territorios. Busca la regulación y promoción de la localización y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial sobre la base de la identificación de potenciales y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos.

El Ministerio del Ambiente ha establecido ocho principios de su política de ordenamiento territorial:

- 1) La sostenibilidad del uso y la ocupación ordenada del territorio en armonía con las condiciones del ambiente y de seguridad física, a través de un proceso gradual de corto, mediano y largo plazo, enmarcados en una visión de logro nacional.

- 2) La integralidad, teniendo en cuenta todos sus componentes físicos, biológicos, económicos, sociales, culturales, ambientales, políticos y administrativos, con perspectiva de largo plazo.

- 3) La complementariedad en todos niveles territoriales, propiciando la articulación de las políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales.

- 4) La gobernabilidad democrática, orientada a armonizar políticas, planes, programas, procesos, instrumentos integrando mecanismos de participación e información.

- 5) La subsidiariedad, como un proceso descentralizado con responsabilidades definidas en cada uno de los niveles nacionales, regional y local.

- 6) La equidad, orientada a generar condiciones para asegurar mejor la correlación de la diversidad territorial en los procesos de toma de decisiones, acceso a recursos productivos, financieros y no financieros; de tal forma, que se garanticen las oportunidades, bienes y servicios en todo el país

- 7) EL respeto a la diversidad cultural, los conocimientos colectivos, y las formas de uso y manejo tradicionales del territorio y los recursos naturales.

- 8) La competitividad, orientada a su incremento y a maximizar las potencialidades del territorio.

Estos ocho principios evidencian una concepción muy integral, multidimensional, intersectorial, descentralizada, multinivel, participativa, incluyente y orientada al incremento de la competitividad de los territorios bajo una concepción sistémica y endógena.

Como planteamiento estratégico de esta política está su visión integral para que se convierta en una acción fundamental para el desarrollo del país, en la medida en que logre identificar las oportunidades y los obstáculos, actuales y futuros, que se relacionen con la competitividad del país, su sostenibilidad en el conjunto de las regiones del país según sus potencialidades y limitaciones, articulando la inversión pública con la privada y facilitando y priorizando el desarrollo a largo plazo y la integración de las áreas rurales con las urbanas.

Los objetivos, lineamientos y principales acciones de esta importante política pública, que le sirvió de marco de orientación y referencia a la experiencia de San Martín, se pueden visualizar en la Tabla 1.

Tabla 1. Objetivos, lineamientos y acciones de la política de ordenamiento territorial del Perú

OBJETIVOS	LINEAMIENTOS	ACCIONES
<p>1. Promover y facilitar, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, la utilización y gestión responsable de los recursos naturales no renovables; así como, la diversidad biológica, la ocupación ordenada del territorio en concordancia con sus características, potencialidades y limitaciones, la conservación del ambiente y de los ecosistemas, la preservación del patrimonio natural y cultural, el bienestar y salud de la población.</p>	<p>1.1. Promover la conservación, el uso y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica.</p>	<p>1.1.1. Promover y ejecutar estudios de inventario y caracterización de los recursos naturales. 1.1.2. Promover la implementación descentralizada y participativa de la Estrategia Nacional Forestal, la Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica, la Estrategia Nacional de Cambio Climático, la Estrategia Nacional para la Conservación de Humedales, Plan de Acción de Lucha contra la Desertificación, Plan Nacional de Reforestación, entre otras 1.1.3. Ejecutar estudios de valoración económica de los recursos naturales y de los servicios ambientales. 1.1.4. Priorizar estudios orientados a generar conocimientos y tecnologías para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y de gestión responsable de los recursos naturales no renovables, en especial en los ecosistemas con mayor presión socioeconómica, que darán el soporte técnico y científico a los procesos de Ordenamiento Territorial. 1.1.5. Promover la recuperación y conservación de los usos tradicionales del suelo y conocimientos colectivos² como parte del patrimonio cultural de la Nación. 1.1.6. Evaluar permanentemente el uso eficiente del territorio, a fin de evitar las externalidades ambientales negativas. 1.1.7. Promover el fortalecimiento institucional, en los diferentes niveles de gobierno, que contribuyan al desarrollo de procesos de Ordenamiento Territorial con la participación de las instituciones especializadas en la materia. 1.1.8. Impulsar programas de formación, capacitación técnica e investigación en instrumentos de planificación y gestión territorial, considerando herramientas que permitan reducir factores de vulnerabilidad. 1.1.9. Promover la formación de líderes y la capacitación de organizaciones de base y demás actores involucrados para su participación en los procesos de Ordenamiento Territorial.</p>
	<p>1.2. Promover el proceso de ocupación del territorio con criterios económicos, ambientales, sociales, culturales, políticos⁴ y de seguridad física</p>	<p>1.2.1. Orientar la ocupación y uso racional del territorio, mediante la formulación e implementación de los planes de Ordenamiento Territorial sobre la base de la Zonificación Ecológica Económica, y de los otros instrumentos de Ordenamiento Territorial vigentes, con aplicación de metodologías participativas, privilegiando la descentralización efectiva de las competencias y funciones, económicas, políticas y sociales. 1.2.2. Formular planes de Ordenamiento Territorial para el área de influencia de los proyectos de infraestructura económica y social, con la participación de las comunidades del entorno, evaluando impactos sociales, culturales, económicos y ambientales en el territorio 1.2.3. Articular políticas de Ordenamiento Territorial con las políticas sociales, económicas, ambientales,</p>

OBJETIVOS	LINEAMIENTOS	ACCIONES
		<p>culturales y de descentralización; particularmente las referidas a la lucha contra la pobreza, tala y pesca ilegal e indiscriminada, la lucha antidroga, el desarrollo fronterizo, seguridad y defensa; que apoyen al desarrollo sostenible del país con perspectiva de largo plazo.</p> <p>1.2.4. Priorizar la formulación y ejecución de planes de Ordenamiento Territorial, sobre la base a la Zonificación Ecológica Económica, y de los otros instrumentos de Ordenamiento Territorial vigentes, en las áreas de influencia de los ejes de desarrollo, ejes de integración nacional, zonas de frontera y circuitos económicos.</p> <p>1.2.5. Identificar espacios con ventajas comparativas sobre la base de la ZEE y de los otros instrumentos de Ordenamiento Territorial vigentes, para promover la inversión y ocupación ordenada del territorio</p> <p>1.2.6. Contribuir a la formulación de planes de Ordenamiento Territorial con criterios conservacionistas que fomenten el uso sostenible del patrimonio cultural material e inmaterial, orientando la construcción y articulación de identidades locales, regionales y nacional.</p> <p>1.2.7. Promover las actividades productivas que generen empleo en concordancia con los planes de Ordenamiento Territorial y las demás políticas nacionales.</p> <p>1.2.8. Considerar la aplicación de los Estándares de Calidad Ambientales (ECAs), así como, de los Límites Máximos Permisibles (LMPs) para vertimientos y emisiones, aplicando el uso de tecnologías limpias a fin de proteger los ecosistemas y la salud humana.</p>
	<p>1.3 Implementar el Ordenamiento Territorial y la gestión integral de las cuencas hidrográficas y las zonas marino costeras para contribuir al desarrollo sostenible del país</p>	<p>1.3.1. Promover la gestión integral y el Ordenamiento Territorial de las cuencas hidrográficas y las zonas marino costeras, mediante un enfoque ecosistémico.</p> <p>1.3.2. Promover la concertación de las políticas de Ordenamiento Territorial y la gestión transfronteriza de cuencas con países vecinos.</p> <p>1.3.3. Determinar las potencialidades de los recursos naturales renovables y no renovables, optimizando su aprovechamiento y gestión responsable a través de la ZEE y de los otros instrumentos de Ordenamiento Territorial vigentes.</p> <p>1.3.4. Fortalecer las organizaciones responsables de la gestión de cuencas hidrográficas, con la participación de las diversas organizaciones sociales y comunitarias, gobiernos regionales y locales, instituciones públicas y privadas, a fin de promover proyectos que optimicen la utilización de los recursos naturales.</p> <p>1.3.5. Desarrollar estrategias para la conservación y manejo de cuencas hidrográficas en las áreas más vulnerables</p>
	<p>1.4 Fortalecer las Áreas Naturales Protegidas (ANP)</p>	<p>1.4.1. Priorizar acciones de desarrollo sostenible en las zonas de amortiguamiento de las Áreas Naturales Protegidas del SINANPE sobre la base del Ordenamiento Territorial y en concordancia con los objetivos de su creación.</p>

OBJETIVOS	LINEAMIENTOS	ACCIONES
		<p>1.4.2. Fortalecer y profundizar el conocimiento sobre los eco- sistemas, distribución de especies, ambientes singulares, endemismos, paisajes, características geológicas, suelos, etc.; mediante estudios y/o investigaciones específicas.</p> <p>1.4.3. Respetar y proteger las áreas ocupadas por los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial coordinando con la entidad competente, garantizando la intangibilidad del territorio delimitado, de acuerdo al marco legal vigente.</p> <p>1.4.4. Prevenir y mitigar los conflictos ambientales producidos por el cambio de uso del suelo dentro de las Áreas Naturales Protegidas y sus zonas de amortiguamiento.</p> <p>1.4.5. Identificar, evaluar, clasificar y priorizar el manejo y monitoreo de humedales.</p> <p>1.4.6. Proponer la creación de corredores biológicos sobre la base de la investigación científica, así como de otras áreas de interés para la conservación.</p> <p>1.4.7. Promover la creación de áreas de conservación regional y privada de acuerdo con el marco legal vigente en concordancia a los planes de desarrollo concertado.</p> <p>1.4.8. Proteger la biodiversidad como patrimonio natural y cultural de la Nación.</p> <p>1.4.9. Articular los planes maestros de las Áreas Nacionales Protegidas con los planes de ordenamiento territorial.</p>
<p>2. Impulsar el desarrollo del territorio nacional de manera equilibrada y competitiva con participación de los agentes públicos, privados y comunales mediante una adecuada planificación del territorio.</p>	<p>2.1. Consolidar y desarrollar los sistemas urbanos regionales como instrumentos de la descentralización.</p>	<p>2.1.1. Promover el desarrollo del sistema urbano regional potenciando las ciudades intermedias, como parte de una estrategia de Ordenamiento Territorial sobre la base de la ZEE y de los otros instrumentos de Ordenamiento Territorial vigentes, en el marco del desarrollo concertado.</p> <p>2.1.2. Implementar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano en concordancia con las políticas y estrategias de Ordenamiento Territorial nacional.</p> <p>2.1.3. Implementar los planes de desarrollo concertado regional y local, integrados a los planes de Ordenamiento Territorial, en concordancia con las políticas y estrategias nacionales establecidas.</p> <p>2.1.4. Promover el establecimiento de ciudades o zonas modelo que sirvan de orientación para el cambio en aquellas áreas que cuenten con una adecuada habilitación urbana.</p> <p>2.1.5. Propiciar -en los casos aplicables la concesión y/o administración de los servicios públicos a operadores privados (incluyendo comunales).</p> <p>2.1.6. Priorizar la formulación de proyectos de inversión orientados a dotar de infraestructura y servicios básicos a las ciudades intermedias, mejorando los factores de localización, así como el establecimiento de actividades económicas rentables y que disminuyan la presión en zonas vulnerables.</p> <p>2.1.7. Adecuar y/o constituir una estructura espacial regional con base en un sistema urbano adecuado y una</p>

OBJETIVOS	LINEAMIENTOS	ACCIONES
		<p>demarcación político-administrativa debidamente concertada que impulsen polos de desarrollo.</p> <p>2.1.8. Promover la inversión pública y privada con una orientación hacia el mejoramiento de la competitividad, la capacidad de innovación y adecuación tecnológica, acorde a la política de Ordenamiento Territorial, en el marco de la descentralización del Sistema Nacional de Inversión Pública.</p> <p>2.1.9. Facilitar los procesos de demarcación político-administrativa, de manera concertada y/o con participación de todos los actores, de acuerdo a la normatividad vigente de demarcación territorial y sobre la base de las políticas de Ordenamiento Territorial.</p> <p>2.1.10. Promover, a cargo de las instancias competentes, la adopción y cumplimiento de las normas técnicas para edificaciones según el marco legal vigente.</p>
<p>3. Prevenir y corregir la localización de los asentamientos humanos, de la infraestructura económica y social, de las actividades productivas, y de servicios básicos en zonas de riesgos (identificando las condiciones de vulnerabilidad).</p>	<p>3.1. Identificar y evaluar las zonas de alto riesgo a procesos de origen natural y/o antrópico, para agenciar e implementar medidas de gestión, correctivas y prospectivas, así como, estrategias de prevención de desastres</p>	<p>3.1.1. Generar y aplicar incentivos y medidas que prevengan y/o adecuen asentamiento de poblaciones en zonas de alto riesgo.</p> <p>3.1.2. Identificar, evaluar y categorizar las zonas de riesgo según las condiciones de vulnerabilidad que ha establecido el Sistema Nacional de Defensa Civil, así como otros programas y proyectos nacionales y regionales.</p> <p>3.1.3. Promover el proceso de implementación y monitoreo de las estrategias contenidas en el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres, articulados con los procesos de ZEE y OT.</p>
	<p>3.2. Promover la reubicación de los asentamientos humanos y/o de las actividades económicas localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable y la ubicación de las nuevas inversiones en zonas seguras</p>	<p>3.2.1. Consolidar la implementación del Programa de Ciudades Sostenibles - Seguridad Física, en concordancia a la Declaración de Estambul.</p> <p>3.2.2. Sensibilizar y concientizar a las poblaciones ubicadas en zonas de alto riesgo.</p> <p>3.3.3. Aplicar los mecanismos legales y/o incentivos para reubicar los asentamientos humanos y/o actividades económicas localizados en zonas de alto riesgo.</p> <p>3.3.4. Establecer un sistema de monitoreo y evaluación de las zonas más vulnerables del territorio.</p> <p>3.3.5. Prohibir el establecimiento o reconocimiento legal de asentamientos humanos ubicados en zonas riesgosas, así como la provisión de infraestructura social y económica que consolide tales localizaciones peligrosas (educación, salud, transporte, etc.).</p> <p>3.3.6. Implementar programas de reubicación y traslado para los asentamientos humanos y otras actividades económicas, localizadas en zonas de alto riesgo, por lo que el Estado no proveerá infraestructura básica y servicios sociales a estos asentamientos humanos a fin de no evitar su inscripción en Registros Públicos, para estos fines.</p>
	<p>3.3. Promover la incorporación del análisis del riesgo en la planificación y la formulación de los proyectos de inversión</p>	<p>3.3.1. Incorporar los criterios metodológicos para el análisis y la gestión de riesgos en los proyectos de inversión pública y en los planes de Ordenamiento Territorial.</p>

OBJETIVOS	LINEAMIENTOS	ACCIONES
		<p>3.3.2. Establecer en los diversos sectores de la administración pública, mecanismos de desincentivación a la localización de infraestructuras y actividades socioeconómicas desarrolladas en zonas de alto riesgo ante la ocurrencia de fenómenos naturales.</p> <p>3.3.3. Identificar en los planes de Ordenamiento Territorial regional y local la ubicación de las zonas de riesgo natural y la forma de prevenir desastres.</p> <p>3.3.4. Establecer mecanismos para evitar el asentamiento y localización de viviendas y de actividades socioeconómicas en zonas con alto potencial de riesgo ante peligros.</p> <p>3.3.5. Establecer mecanismos regulatorios para la titulación de predios agrícolas en tierras con riesgo ante peligros.</p> <p>3.3.6. Evitar el cambio de uso y la deforestación en tierras cuya capacidad de uso mayor son de protección.</p>
	<p>3.4. Desarrollar una cultura de prevención a través de la incorporación de objetivos, competencias y contenidos, de manera transversal, sobre gestión de riesgos identificados en el plan de Ordenamiento Territorial, en los planes y programas curriculares del sistema educativo nacional</p>	<p>3.4.1. Establecer y consolidar los mecanismos para la incorporación de variables ambientales, socioeconómicas y de gestión del riesgo en los procesos de desarrollo educativo.</p> <p>3.4.2. Promover en las instituciones educativas la formulación de proyectos y estudios de investigación que contribuyan a la reducción de riesgos en comunidades ubicadas en zonas vulnerables.</p> <p>3.4.3. Propiciar en los gobiernos regionales y locales la interacción entre el área de planeamiento urbano y el área de educación y cultura a efectos de informar, sensibilizar y educar a las comunidades en la identificación de peligros y vulnerabilidades locales, así como determinar las medidas correctivas correspondientes, con el propósito de optimizar sus percepciones, actitudes, comportamiento y capacidades para afrontarlos.</p> <p>3.4.4. Implementar en el sistema educativo nacional la preparación de docentes de todo nivel sobre el tema gestión de riesgos y Ordenamiento Territorial, considerando que los referidos profesionales son los promotores del proceso educativo.</p> <p>5. Establecer campañas de difusión a través de los medios de comunicación que refuercen la educación sobre el tema.</p>
<p>4. Contribuir a revertir los procesos de exclusión y de pobreza, fortaleciendo y facilitando un desarrollo territorial sostenible.</p>	<p>4.1. Promover el desarrollo de las poblaciones en situación de pobreza optimizando el uso de los recursos naturales y el territorio</p>	<p>4.1.1. Propiciar la priorización de proyectos de servicios básicos y de articulación en zonas de pobreza, con el propósito de superar esta situación, de acuerdo a los planes de Ordenamiento Territorial y de los planes de desarrollo concertado, según las políticas nacionales.</p> <p>4.1.2. Fortalecer las actividades educativas con énfasis en la educación bilingüe e intercultural, así como la adecuación tecnológica, con el propósito de potenciar al capital humano, como parte de un Estado unitario.</p> <p>4.1.3. Promover la capacitación técnica, principalmente en adultos relacionados a las actividades de desarrollo local en zonas deprimidas.</p>

OBJETIVOS	LINEAMIENTOS	ACCIONES
		4.1.4. Incentivar el uso sostenible de los recursos naturales locales orientados a complementar el desarrollo de los programas sociales en zonas de pobreza, dinamizando la economía local.
	4.2. Desarrollar en forma competitiva nuevas alternativas productivas en zonas de pobreza	4.2.1. Priorizar procesos de formulación de ZEE y planes de Ordenamiento Territorial en zonas de pobreza. 4.2.2. Prestar asistencia prioritaria para la transferencia y adecuación tecnológica orientadas a dotar de una base productiva a las zonas de pobreza. 4.2.3. Promover el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, articuladas al entorno local para dotar de una base económica a las ciudades intermedias. 4.2.4. Promover la competitividad y conectividad de las cadenas productivas con el objetivo de dinamizar las economías regionales y locales. 4.2.5. Desarrollar estrategias territoriales adecuadas para contribuir a la erradicación de actividades y procedimientos ilícitos y perniciosos. 4.2.6. Promover e incentivar la inversión productiva pública y privada que, con responsabilidad social y de protección ambiental, que se constituyan en ejes dinamizadores del desarrollo económico local y nacional.
	4.3. Promover el desarrollo sostenible de zonas fronterizas	4.3.1. Implementar la Estrategia Nacional de Desarrollo Fronterizo. 4.3.2. Desarrollar una base económica competitiva en áreas prioritarias de frontera con criterios ambientales, económicos y socio-culturales.
5. Revertir los procesos de deterioro de los ecosistemas y promover los usos del territorio que conduzcan al desarrollo sostenible.	5.1. Mejorar la gestión del territorio a nivel regional y local	5.1.1. Mejorar la gestión ambiental a nivel regional y local, fortaleciendo las capacidades en los ámbitos correspondientes. 5.1.2. Proponer un marco legal integrado sobre el Ordenamiento Territorial del país, que incluya la evaluación de la legislación vigente con el propósito de culminar con la identificación de los traslapes, vacíos, conflictos y duplicación de competencias. 5.1.3. Establecer con la participación de entidades sectoriales, autoridades regionales y locales, sector privado y población en general, un sistema permanente de monitoreo para la prevención y disuasión de la ocupación de zonas patrimoniales y áreas vulnerables del territorio por asentamientos, actividades e infraestructuras. 5.1.4. Promover la gestión de conflictos socio ambientales y culturales de tenencia y ocupación de territorios de Comunidades Indígenas, Comunidades Campesinas y afroperuanas, zonas de protección ecológica y zonas de patrimonio cultural. 5.1.5. Dinamizar la política administrativa en el país referida a los procesos de demarcación y titulación de tierras de reservas territoriales indígenas, de pueblos en aislamiento y en contacto inicial. 5.1.6. Conservar las tierras forestales, de protección ecológica, de los espacios considerados Patrimonio

OBJETIVOS	LINEAMIENTOS	ACCIONES
		<p>Cultural de la Nación; controlando los procesos de titulación de predios agrícolas; así como el reconocimiento de caseríos, centros poblados, zonas de concesiones forestales, mineras y de conservación, de acuerdo al marco legal vigente.</p> <p>5.1.7. Promover la implementación del Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios, aprobado mediante Ley No 28294.</p> <p>5.1.8. Fortalecer la coordinación respecto a la información de la gestión del territorio y su relación con la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú, a través de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática – ONGEI de la PCM.</p>
	<p>5.2. Promover la recuperación de los ecosistemas deteriorados y la protección de áreas frágiles y relictos</p>	<p>5.2.1. Promover programas de reforestación con fines de protección en áreas deterioradas.</p> <p>5.2.2. Implementar un sistema de monitoreo y control satelital para el mantenimiento y recuperación de los ecosistemas.</p> <p>5.2.3. Priorizar la recuperación de los ecosistemas marino-costeros deteriorados a través de la regulación del proceso de ocupación y uso de estos territorios y una adecuada gestión ambiental.</p> <p>5.2.4. Promover la recuperación de áreas en proceso de desertificación y de áreas deterioradas por el mal uso de la tierra.</p> <p>5.2.5. Promover estrategias de gestión de aguas residuales pro- ducto de las actividades económicas y sociales que se realizan en tierra a fin de minimizar los impactos ambientales al eco- sistema acuático.</p> <p>5.2.6. Promover acciones en los niveles de gobierno para la adecuada gestión de los ECA y LMP.</p> <p>5.2.7. Apoyar a los sectores competentes en la conservación y recuperación del patrimonio natural y la preservación y conservación del patrimonio cultural de la nación.</p> <p>5.2. 8. Establecer los mecanismos y acciones necesarias para el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, mineras, energéticas, industriales y urbanas, enfatizando los criterios ambientales y de seguridad física en las cuencas hidrográficas y zonas marino-costeras.</p> <p>5.2.9. Comprometer al sector privado para la conservación de áreas naturales y la restauración de zonas degradadas por actividades extractivas y pasivos ambientales.</p> <p>5.2.10. Establecer lineamientos en el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el Plan Nacional ante el Cambio Climático, dada su importancia en la conservación de sumideros y fijación de carbono.</p>

Fuente: elaboración propia con base en (PERU. MINISTERIO DEL AMBIENTE, 2015)

La rectoría de la política pública en ordenamiento territorial, le corresponde al Ministerio del Ambiente por medio de la Dirección General de Ordenamiento Territorial, instancia que brinda orientación y asistencia técnica a los Gobiernos Regionales y locales en la gestión de los procesos de

ordenamiento territorial y la elaboración de los instrumentos técnicos que lo sustentan como son: la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), Estudios Especializados (EE), Diagnóstico Integrado del Territorio (DIT) y Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

La ZEE, es un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales. Una vez aprobada la ZEE por el nivel de gobierno competente, se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales.

Son objetivos de la ZEE:

- a. Conciliar los intereses nacionales de conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- b. Orientar la formulación, aprobación y aplicación de políticas nacionales, sectoriales, regionales 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.
- c. Proveer el sustento técnico para la formulación de los planes de desarrollo y de Ordenamiento Territorial en el ámbito nacional, regional y local.
- d. Apoyar el fortalecimiento de capacidades de las autoridades correspondientes para conducir la gestión de los espacios y los recursos naturales de su jurisdicción.
- e. Proveer información técnica y el marco referencial para promover y orientar la inversión pública y privada.
- f. Contribuir a los procesos de concertación entre los diferentes actores sociales sobre la ocupación y el uso adecuado del territorio.

La ZEE está regida por el Decreto Supremo. n.º 087-2004-PCM, art. 9. (Decreto Supremo No 087-2004-PCM, 2004)

Los Planes de Ordenamiento Territorial son instrumentos de política pública establecidos en las leyes n.º 27867, art. 53, literal y n.º 27972, art. 73, literal a).

Estos planes **establecen el uso del territorio y de sus recursos naturales**, sobre la base de la Zonificación Ecológica y Económica y de los otros instrumentos de Ordenamiento Territorial vigentes en concordancia con la visión concertada de desarrollo de la sociedad. Contiene las diversas categorías de uso del territorio y la normativa pertinente para el uso y manejo sostenible con criterios ambientales, socioculturales, económicos y de seguridad física.

Por otra parte, define la ocupación del territorio, elaborada sobre la base de la Zonificación Ecológica y Económica y de los otros instrumentos de Ordenamiento Territorial vigentes, considerando las oportunidades, amenazas y visión de desarrollo de la sociedad. Contiene la propuesta del sistema de asentamientos, incluyendo el rol y funciones de cada uno de ellos, y el

nivel de equipamiento urbano, el sistema vial de articulación del territorio, el sistema energético y el sistema de aéreas naturales protegidas, incluyendo corredores biológicos, la demarcación territorial, los proyectos estratégicos y corredores económicos, las aéreas ocupadas por los pueblos indígenas, comunidades y reservas indígenas entre otros aspectos.

La propuesta contiene las directrices sobre los patrones de ocupación del territorio, mediante las diversas actividades económicas. Asimismo, orienta la localización de la infraestructura vial, de telecomunicaciones, de la red de energía, del sistema urbano debidamente jerarquizado y la dotación de equipamiento y servicios básicos para el nivel territorial correspondiente.

La demarcación del territorio o, en otras palabras, su delimitación, es un proceso técnico-geográfico mediante el cual se organiza el territorio a partir de la definición y delimitación de las circunscripciones político-administrativas a nivel nacional. A través de los Estudios Territoriales de Diagnóstico y Zonificación (EDZ), se evalúan y analizan las interacciones físicas, culturales y económicas, las cuales transforman, estructuran y organizan el territorio. El EDZ se convierte en un instrumento orientador de la organización y división racional de las circunscripciones político-administrativas del territorio peruano.

El proceso de demarcación territorial y organizacional tiene como objetivos:

- 1) Lograr una división racional y organizada del territorio nacional a partir de circunscripciones que garanticen el ejercicio del gobierno y la administración, facilitando la conformación de regiones.
- 2) Definir circunscripciones territoriales que cuenten con poblaciones caracterizadas por su identidad histórica y cultural, su capacidad para demandar y mantener servicios básicos y sociales, así como contar con un ámbito geográfico soporte de sus relaciones sociales, económicas y administrativas.
- 3) Contribuir al desarrollo regional y nacional.
- 4) Generar información de carácter técnico-cartográfica que contribuya en la elaboración de los planes de desarrollo de nivel local, regional y nacional

La institucionalidad peruana cuenta con instrumentos de control y de monitoreo, de información y de otros instrumentos tales como incentivos, participación ciudadana, educación ambiental, ciencia y tecnología, desarrollo institucional y capacitación que facilitan la implementación de las políticas de ordenamiento territorial.

El Perú, como la mayor parte de los países de América Latina, es un país con una alta centralización del desarrollo y de su gestión institucional, aspecto que ha motivado la creación y organización de la Secretaría de Descentralización como un órgano articulador y de enlace entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales y Locales con cuatro objetivos: 1) Articular el despliegue coordinado de la política nacional, sectorial y multisectorial en el territorio, en los diferentes niveles de Gobierno; 2) identificar y generar mecanismos para desarrollar soluciones a problemas de gestión territorial que requieren la participación de entidades del Gobierno Nacional; 3) identificar las políticas y proyectos prioritarios en el territorio que requieran la participación de las entidades del Poder Ejecutivo con otros niveles de Gobierno, promoviendo la articulación de sus intervenciones con los demás actores de la sociedad para su implementación, cuando corresponda; 4) desarrollar mecanismos de articulación de las intervenciones del Poder Ejecutivo con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales; 5) brindar asistencia técnica a los Gobiernos Regionales

y Gobiernos Locales para el mejor desempeño de sus funciones. (Perú. Presidencia de Consejo de Ministros. Secretaría de Descentralización, 2019)

Para lograr estos objetivos, la Secretaría tiene tres subsecretarías: la Subsecretaría de Desarrollo Territorial, la Subsecretaría de Articulación Regional y Local y la Subsecretaría de Fortalecimiento de la Descentralización.

La Subsecretaría de Desarrollo Territorial, tiene las siguientes funciones:

- 1) Promover políticas, planes, programas y proyectos con énfasis en la facilitación del desarrollo económico, implementación de prioridades de Gobierno y articulación entre niveles de Gobierno y fuentes de recursos en los territorios, en coordinación con los sectores competentes.
- 2) Desarrollar instrumentos y mecanismos para la identificación y articulación de las políticas y proyectos prioritarios en el territorio y en general aquéllos que requieran de la participación de las entidades del Poder Ejecutivo u otros niveles de Gobierno.
- 3) Proponer y elaborar estudios en materias vinculadas con las funciones de la Secretaría.
- 4) Promover y coordinar la investigación y análisis de la información en materia de desarrollo territorial y descentralización.
- 5) Elaborar informes y emitir opinión en material vinculadas con sus funciones.

La Subsecretaría de Articulación Regional y Local, por su parte, asume las siguientes funciones:

- 1) Implementar los instrumentos y mecanismos de coordinación en el territorio desarrollados por la Secretaría.
- 2) Gestionar las instancias y mecanismos de coordinación entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales y Locales.
- 3) Coordinar la acción conjunta de las instancias desconcentradas del Poder Ejecutivo cuando corresponda, en el marco de las prioridades del Gobierno.
- 4) Coordinar y facilitar la identificación de prioridades territoriales de desarrollo e innovación.

Para cumplir con estas funciones ha institucionalizado de espacios de articulación como lo son el GORE Ejecutivo, el MUNI Ejecutivo, Encuentro de ciudades, entre otros. Las institucionalizaciones de estos espacios de articulación les brindan un mejor servicio a los Gobiernos Subnacionales en la atención de sus demandas.

La Subsecretaría de Fortalecimiento de la Descentralización brinda asistencia técnica a Titulares de Gobiernos Regionales y Locales, representantes de organizaciones, entre otros, en temas de gestión descentralizada e inversiones.

Dentro de sus principales funciones están:

- 1) Brindar asesoramiento y asistencia técnica a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales para el mejor desempeño de sus funciones.
- 2) Generar mecanismos de información para absolver consultas o brindar asistencia técnica de manera masiva a los Gobiernos Regionales y Locales.
- 3) Operar el registro de Mancomunidades Municipales y Regionales y el Registro Nacional de Juntas de Coordinación Interregional.

- 4) Ejecutar, monitorear y evaluar la transferencia de competencias y recursos a los Gobiernos regionales y Gobiernos Locales, con arreglo a Ley.

La Secretaría de Descentralización ha creado el GORE EJECUTIVO que constituye un espacio en el cual los Ministros de Estado dialogan de manera bilateral con los Gobernadores Regionales y sus respectivos equipos técnicos, permitiendo así fortalecer las relaciones de confianza y mejorar el conocimiento mutuo de las responsabilidades que tienen a cargo, constituyéndose de esta manera en el más importante mecanismo para fortalecer la coordinación intergubernamental y intersectorial. (Perú. Presidencia de Consejo de Ministros. Secretaría de Descentralización, 2019)

Además, existe el MUNI Ejecutivo como un espacio de articulación que promueve, desarrolla y fortalece la acción conjunta y coordinada de los Gobiernos Municipales y el Gobierno Nacional, reforzando la descentralización, y mejorando las condiciones para que los Gobiernos Municipales desarrollen la gestión de sus iniciativas, proyectos y políticas en beneficio de sus representados. Este espacio de articulación promueve las relaciones intergubernamentales y logra reunir en un solo espacio a viceministros, Directores Generales, Gerentes de los Programas, Proyectos e intervenciones de los diferentes Ministerios, con los alcaldes de las Municipalidades Provinciales y Distritales. La orientación estratégica del **MUNI Ejecutivo** es el de construir “Agendas de Desarrollo Territorial”, en las que se alineen prioridades de políticas nacionales y territoriales, y en cuya gestión e implementación, confluyan de manera coordinada la intervención de los distintos niveles de gobierno y sectores, de forma que se mejore la calidad de los servicios a la ciudadanía. (Perú. Presidencia de Consejo de Ministros. Secretaría de Descentralización, 2019)

En este contexto institucional tiene un importante papel la Ceplan (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico) que ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Sinaplan). Este sistema es el conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país.

El SINAPLAN² lo orientan seis objetivos: 1) Orientar y definir métodos, procesos e instrumentos para articular e integrar en forma coherente la elaboración de Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y los planes nacionales. 2) Promover y articular los programas de fortalecimiento de capacidades para el planeamiento estratégico. 3) Desarrollar los procesos y las acciones para el seguimiento de la gestión para resultados de mediano y largo plazo. 4) Promover la cooperación y acuerdos entre los sectores públicos y privados en el proceso de formulación de los planes estratégicos. 5) Promover la formulación de planes estratégicos, programas y proyectos con visión prospectiva de medio y largo plazo. 6) Visión de futuro compartida, concertada y de los objetivos y planes estratégicos. (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), 2019)

El Ceplan cumple un importante papel en el conocimiento de la realidad con sus actividades desarrolladas en la investigación de la realidad y la disposición de publicaciones. Además con la información sobre zonas y departamentos del Perú mediante la valoración de indicadores estratégicos sobre estas entidades territoriales y también con información sobre las brechas

² El Sinaplan está constituido por 19 ministerios; 73 entidades públicas; el Congreso de la República; el Poder Judicial; la Academia de la Magistratura; 55 organismos constitucionales autónomos; 26 gobiernos regionales; 1864 gobiernos locales; 36 partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil.

territoriales; estas actividades de conocimiento de la realidad comprende la realización de foros de futuro sobre actividades y sectores estratégicos, segmentos poblacionales, tendencias del desarrollo latinoamericano y mundial y temas de importancia tales como el cambio climático, la seguridad alimentaria y la educación.

Además, el Ceplan ha trabajado en la construcción concertada de una visión de país como marco de referencia para la actualización de las distintas políticas y planes de desarrollo. El Ceplan produce orientación al conjunto del país y de la institucionalidad pública sobre las tendencias de desarrollo en el largo plazo, los escenarios contextuales más importantes y las consecuencias para el Perú; proyecciones económicas y sociales, caracterización del territorio, información geoespacial en el planeamiento estratégico: análisis territorial de los servicios básicos; análisis de los principales riesgos y oportunidades para el Perú en el 2030 y principales vulnerabilidades de las personas en el territorio, entre otros estudios más de gran valor orientador. Además, genera investigaciones y publicaciones sobre temas específicos de interés nacional.

Las políticas de Estado y el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, son productos fundamentales que este organismo brinda al conjunto de la sociedad peruana. Todo ello complementado con las políticas nacionales y sectoriales, los planes sectoriales y los territoriales. Así como las guías metodológicas respectivas.

De esta forma, existe en el Perú un contexto institucional y regulatorio robusto que permite a los gobiernos regionales y provinciales abordar procesos de ordenamiento y planificación territorial debidamente orientados y organizados con buenas posibilidades de que se generen resultados importantes no sólo para el desarrollo específico de cada uno de los territorios, sino como aporte para reducir las brechas existentes entre los lugares centrales y periféricos del desarrollo.

4) DE LA GESTIÓN AMBIENTAL INTEGRADA A LA GESTIÓN TERRITORIAL COMPARTIDA: UN SALTO CUALITATIVO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

Uno de los avances más importante de la experiencia de San Martín fue el tránsito entre una gestión integrada del territorio a una gestión territorial compartida, aspecto que se considera un salto cualitativo tanto en lo conceptual como en lo metodológico. Este avance estuvo relacionado o vinculado con la formulación y puesto en práctica de una Política Territorial Regional y con la implementación de procesos en el nivel micro de gestión del territorio, valga decir en pequeños poblados en los cuales se promueve la gestión territorial en forma simultánea en que se realizaban los cambios en la Autoridad Regional Ambiental (ARA).

Desde el Gobierno Regional de San Martín, con una importante participación de organizaciones de la sociedad civil, se organizaron y ejecutaron procesos incluyentes de todos los actores relacionados con la gestión del territorio, mediante métodos de facilitación y animación que posibilitaron que dichos actores asumieran compromisos en conjunto con las instituciones públicas existentes en el territorio. Estas alianzas entre la institucionalidad pública y la sociedad civil le dan un nuevo significado al proceso, que se traduce en relaciones de apropiación y de compromiso.

En todas las actividades del proceso: elaboración y elaboración de la ZEE, aprobación del reglamento de aplicación de la ZEE que dio validez a los autos administrativos, la transferencia de funciones al Gobierno Regional de San Martín relacionados con la gestión del territorio, el proceso de modernización de la gestión de dicho gobierno y la aprobación de la Política Territorial; se experimentó una importante participación de la población, desde los niveles micro hasta el nivel regional.

La Gestión Territorial Compartida (GTC) se inició en el 2012 y se fue concretando con la formalización de los Pactos Territoriales entre las instituciones públicas y la población, especialmente orientados a la lograr la sostenibilidad en la ocupación y el uso del territorio, mediante medidas tales como la protección del bosque y la provisión de servicios públicos. Los acuerdos logrados mediante estos Pactos Territoriales fueron registrados en un documento público como parte de la aplicación de la Política Territorial Regional de San Martín.

Estos acuerdos de la Gestión Territorial Compartida son la concreción del tránsito de la gestión integral a la visión de gestión compartida, entendida esta última como un compromiso entre las partes (institucionalidad pública y sociedad civil) para el manejo del territorio.

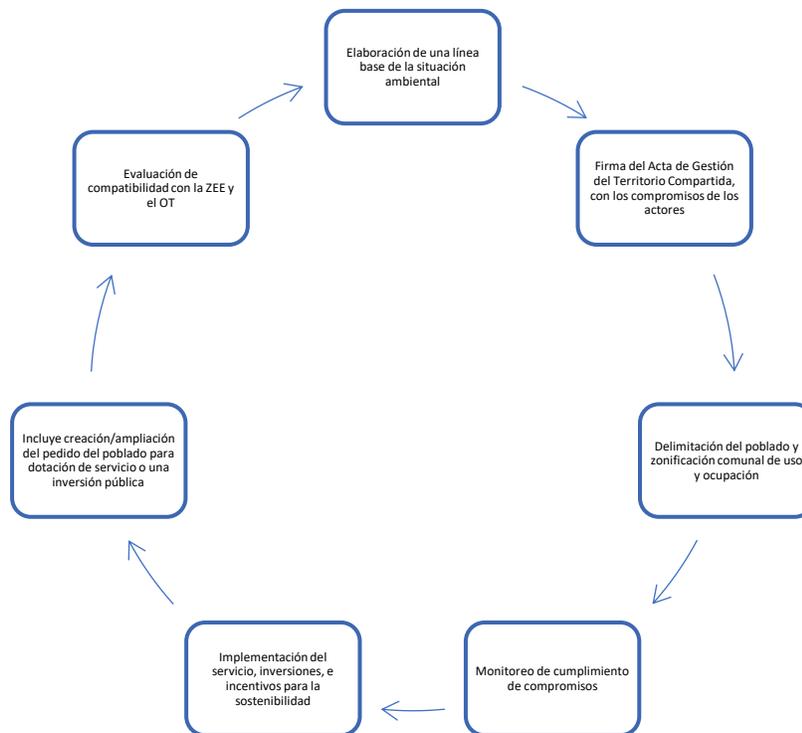


Ilustración 1. Acuerdos para una Gestión Territorial Compartida

Fuente: (Gobierno Regional de San Martín y Cooperación Alemana (GIZ), 2015)

5) ORIENTACIÓN, CARACTERÍSTICAS Y PAPEL DE LA ZEE

La ZEE en San Martín tomó en consideración las necesidades de la población del territorio, especialmente aquellas relacionadas con los problemas e interrogantes más inmediatos de la población alrededor a los medios de vida, la situación de sus sistemas de producción y la ubicación más adecuada de las actividades agrícolas, pecuarias y forestales. De esta manera el Gobierno Regional en conjunto con las autoridades locales inició la Zonificación Ecológica Económica dándole el sentido de una herramienta fundamental para el ordenamiento territorial. (Gobierno Regional de San Martín. Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana. Grupo Técnico de la ZEE San Martín, SF)

La ZEE se concibió como un proceso dinámico y flexible que tuvo como objetivo identificar las diferentes zonas distribuidas en la región, evaluando sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales, con miras a darle un uso adecuado y sostenible al territorio y con base en ello, desarrollar las diferentes actividades económicas en lugares apropiados para cada actividad.

La ZEE además de ser la base para el ordenamiento del territorio, permite identificar las diferentes zonas, sus potencialidades y limitaciones, para así aprovechar al máximo los recursos en las diferentes actividades que se realizan. Orienta a vivir en zonas de baja vulnerabilidad y provee información técnica para promover y orientar la inversión pública y privada, bajo una perspectiva de desarrollo sostenible.

Los principales objetivos de la ZEE son los siguientes:

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

En concordancia con los objetivos de la ZEE, los usuarios de este instrumento son:

- 1) El Gobierno central, que posee intereses estratégicos, tales como la integración y la seguridad del territorio nacional, la lucha contra la pobreza, la promoción de la producción agropecuaria para la

exportación o la seguridad alimentaria interna, el desarrollo de la red nacional de transportes y comunicaciones y de la red nacional de energía, entre otros.

2) Los gobiernos regionales y locales, que tienen responsabilidad directa por el desarrollo sostenible de sus respectivas jurisdicciones.

3) Las comunidades nativas y campesinas, que tendrán información sobre las potencialidades y limitaciones de sus territorios.

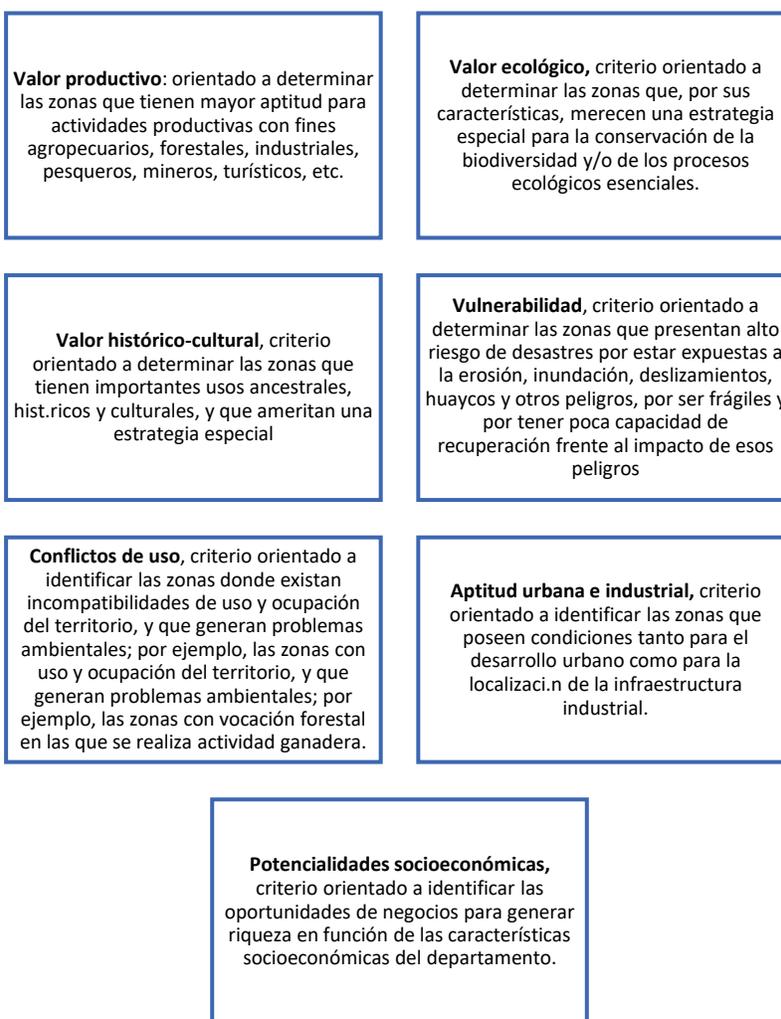
4) Los empresarios, desde el más grandes hasta el más pequeños, quienes contarán con información para orientar sus decisiones de inversión.

5) Los agricultores y las asociaciones de productores, que podrán desarrollar sus esfuerzos en los lugares más apropiados para una buena producción.

6) Las organizaciones no gubernamentales (ONG), que ejecutan actividades y proyectos de promoción del desarrollo, principalmente en áreas específicas.

7) Los organismos de cooperación técnica, que contarán con información adecuada sobre el territorio para orientar mejor sus políticas de ayuda.

En la ZEE de la región de San Martín, se utilizaron siete criterios:



Fuente: Elaboración propia con base en: (Gobierno Regional de San Martín, 2009)

Ilustración 2. Criterios para la ZEE

La ZEE fue realizada en tres niveles de análisis:

- 1) **Macro zonificación** que corresponde al nivel general. Contribuye a la elaboración y aprobación de políticas y planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, principalmente de los ámbitos nacional, macro regional y regional. Elaborada a una escala de 1/250.000.
- 2) **Meso zonificación a nivel intermedio.** Contribuye a la elaboración y aprobación de planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, así como a la identificación y promoción de proyectos de desarrollo, principalmente en ámbitos regionales, cuencas hidrográficas y áreas específicas de interés (escala: 1/100.000).
- 3) **Micro zonificación a nivel detallado.** Contribuye a 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 acondicionamiento territorial, así como al desarrollo urbano (escala: 1/25.000).

La ZEE del departamento de San Martín fue desarrollada a nivel macro. Así, se obtuvieron cinco grandes zonas, las que, a su vez, se dividen en 42 zonas ecológicas y económicas. La ZEE detalla su ubicación, extensión, características, tipos de usos y actividades productivas sugeridas. En la Ilustración 3, se presenta las grandes zonas establecidas con información sobre extensión y participación porcentual en el conjunto del territorio.

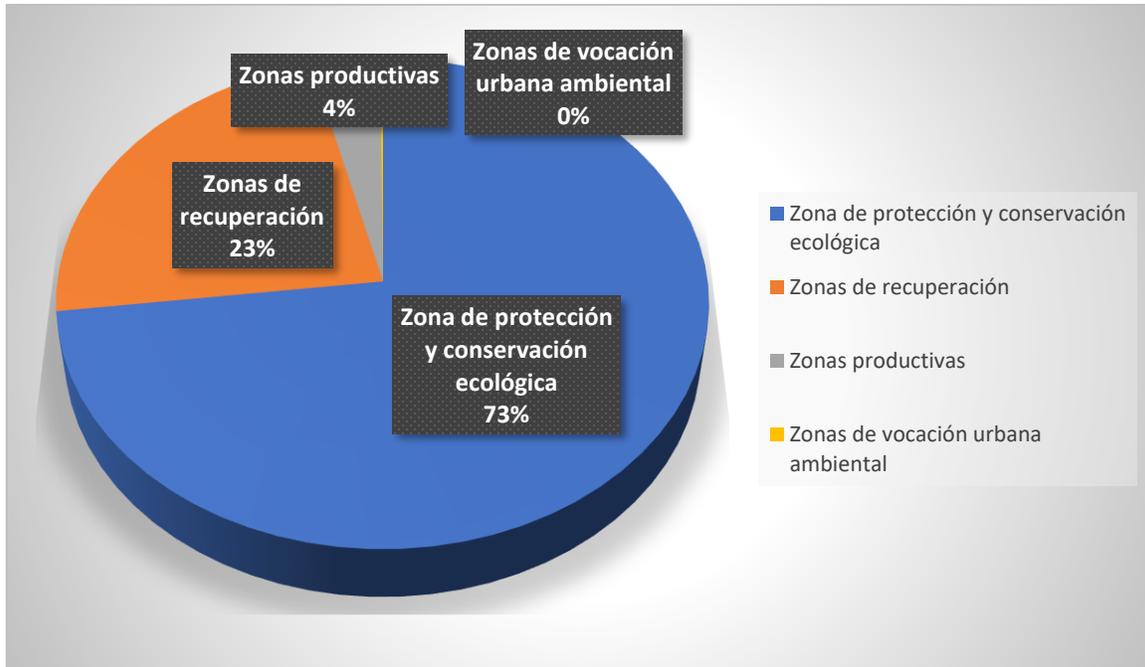


Ilustración 3. Grandes zonas de la región de San Martín en porcentajes

Fuente: elaboración propia con base en (Gobierno Regional de San Martín, 2009)

Las zonas productivas son áreas, que, por su naturaleza, tienen mayor aptitud para usos agropecuarios, forestales, industriales, pesqueros, acuícolas, mineros, energéticos y turísticos, entre otros.

Las zonas de producción agropecuaria comprenden aproximadamente 509.063 ha, que representan 9,83% del departamento. Están conformadas por tierras con vocación para cultivos en limpio, cultivos permanentes y pastos con otras asociaciones. En gran parte de ellas se desarrollan actividades agropecuarias, especialmente en las ubicadas cerca de las vías de acceso.

Se determinaron dieciséis (16) zonas de uso agropecuario en terrazas y colinas con pendiente plana o fuertemente ondulada, las que están ubicadas en el área de influencia de la carretera Fernando Belaunde Terry, próximas a los ríos Mayo y Huallaga, y en el llano amazónico o Bajo Huallaga.

Estas zonas productivas se dividieron a su vez en: 1) zonas de producción en limpio con limitaciones de suelo; 2) zonas para cultivos permanentes con limitaciones de suelo; 3) zonas de producción

forestal y otras asociaciones; 4) zonas de producción pesquera; 5) otras zonas productivas: turismo y potencial minero.

Las zonas de protección y conservación ecológica. Incluyen las áreas naturales protegidas y otras formas de conservación. En concordancia con la legislación vigente, incluyen las tierras de protección en laderas, las áreas de humedales (pantanos, aguajales y cochas), las cabeceras de cuencas y zonas de colina que por su pendiente son consideradas como zonas de protección según el reglamento de clasificación de tierras y las áreas adyacentes a los cauces de los ríos según la delimitación establecida por la autoridad de aguas. Son las zonas que ocupan la mayor parte del territorio (70%) para un total 3.346.287 hectáreas.

Estas zonas de protección y de conservación ecológica comprenden: 1) el Parque Nacional Cordillera Azul (499.750 has, 9,68% del territorio); 2) el Parque Nacional Río Abiseo (271.944 has, 5,27% del territorio); 3) el Bosque de Protección Alto Mayo (196.769 has, 3,81% del territorio); 4) el Área de Conservación Regional Cordillera Escalera (238.268 has, 3,61% del territorio).

Las zonas de recuperación, Incluyen áreas que requieren de una estrategia especial para la recuperación de los ecosistemas degradados o contaminados; por ejemplo, las zonas ampliamente deforestadas. Comprenden un área de 1.055.579 has, equivalentes al 23% de territorio y se desagregan de la siguiente forma: zonas de recuperación de tierras de protección, zonas de recuperación de tierras forestales, zonas de recuperación de tierras forestales asociadas con tierras para cultivos permanentes y, zona de recuperación de la cuenca del sauce.

Las zonas de vocación urbana o industrial, incluyen aquellas zonas urbanas e industriales actuales y las que tienen aptitud para el desarrollo de nuevos asentamientos urbanos e industriales y comprenden: 1) la zona de expansión urbana o industrial y, 2) los centros poblados.

6) DE LA ZEE A LA PLANIFICACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La ZEE es parte de un proceso mayor de ordenamiento del territorio y de la formulación y ejecución de planes de desarrollo tanto del territorio en su conjunto como de planes sectoriales e institucionales. Constituye una acción estratégica que le permite a los actores sociales e institucionales del territorio, que son los que en última instancia le dan contenido al territorio como construcción histórico-social, conocer sus acervos, debilidades y potencialidades, así como tomar conciencia sobre la necesidad de cambios en las trayectorias pasadas y presentes hacia escenarios de mayor alcance y bienestar.

En el marco de la política nacional de descentralización del Perú, mediante las transferencias de funciones del gobierno nacional a los gobiernos regionales y gobiernos locales, el Ordenamiento Territorial constituye una función fundamental para asumir con rigor las funciones del desarrollo económico, social y ambiental del territorio. Por lo tanto, resulta indispensable desarrollar los procedimientos técnico-normativos y metodológicos que permitan la implementación del ordenamiento territorial en estos niveles de gobierno.

La Zonificación Ecológica y Económica desarrollada en el Departamento de San Martín constituyó una parte del proceso de ordenamiento territorial y de la posterior formulación del Plan de Ordenamiento Territorial.

7) EL PLAN DE DESARROLLO REGIONAL CONCERTADO SAN MARTÍN AL 2030

El Gobierno Regional San Martín, en marzo del 2018, dió inicio así al proceso para la actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado PDRC, San Martín al 2030. Este Plan buscó formular una visión colectiva de desarrollo, construida participativamente con todos los actores y población de la Región.

Para llevar a cabo dicho propósito se contó con un grupo de profesionales con experiencia, quienes integraron la Comisión de Planeamiento Estratégico (CPE), Equipo Técnico Regional (ETR), representantes de la sociedad civil, empresas privadas y el acompañamiento de Ceplan, en la búsqueda de las relaciones entre la región, la nación y la población, con la participación directa de los actores sociales de la región.

La actualización de PDRC, San Martín al 2030, se desarrolló de manera descentralizada tomando en consideración la participación activa de las 10 provincias; mediante el análisis y revisión de las acciones estratégicas y los respectivos indicadores y metas.

La orientación conceptual de este Plan fue tomada de la Política Territorial en sus dos aspectos fundamentales: 1) el territorio y sus potencialidades y 2) gobernanza de la gestión territorial para el desarrollo humano sostenible.

El territorio y sus potencialidades está sustentado en la ZEE, tomando las zonas ya descritas: Zona productiva Agropecuaria y acuícola, Zona urbana, industrial y de expansión, Zona de conservación y aprovechamiento de recursos naturales y, Zona de tratamiento especial.

Esta política territorial se complementa con la de **gobernanza y gestión del territorio para el desarrollo humano sostenible** que comprende cuatro ejes: el social, el económico; el ambiental, recursos naturales y ordenamiento territorial; y el político institucional.

En el Eje Social se busca asegurar la prestación y cobertura planificada de servicios de salud, para combatir la desnutrición infantil y mejorar la calidad de vida de la población. Asimismo, convertir la Educación en un medio para el desarrollo sostenible, formando personas competitivas, integrando ciencia y tecnología con su identidad amazónica. Implica también, la dotación de la infraestructura vial necesaria para la adecuada integración territorial, garantizando el buen estado de las vías, articulando a los nodos de desarrollo sostenible a nivel local, de cuenca amazónica y resto del país.

El Eje Económico promueve la inversión privada competitiva, con énfasis en economías verdes y bajas en carbono, que generen condiciones para la inserción en mercados mundiales emergentes, tomando en cuenta las condiciones de fragilidad propias del territorio y generando valor compartido. Asimismo, proveer la base energética necesaria de manera segura, eficiente, sustentable y equitativa para el desarrollo integral de la sociedad.

El **Eje Ambiental, Recursos Naturales y Ordenamiento Territorial**, busca garantizar la conservación y protección del ambiente articulando esfuerzos con los diferentes niveles de gobierno y promoviendo la recuperación, conservación, investigación y uso racional de los recursos naturales, garantizando los procesos ecológicos y la prestación de los servicios ambientales. Asimismo, implementar el ordenamiento territorial para orientar el uso y ocupación del territorio que permita controlar el flujo migratorio, la deforestación y conflictos socio-ambientales.

El **Eje Político –Institucional** está orientado a la modernización de la gestión institucional para mejorar la prestación de servicios con eficiencia, eficacia y transparencia, que responda al proceso de descentralización e integración regional, que brinde las condiciones para el desarrollo humano sostenible. Incrementar la capacidad de gestión en el marco de la cooperación internacional para diseñar estrategias y mecanismos de intervención en el territorio.

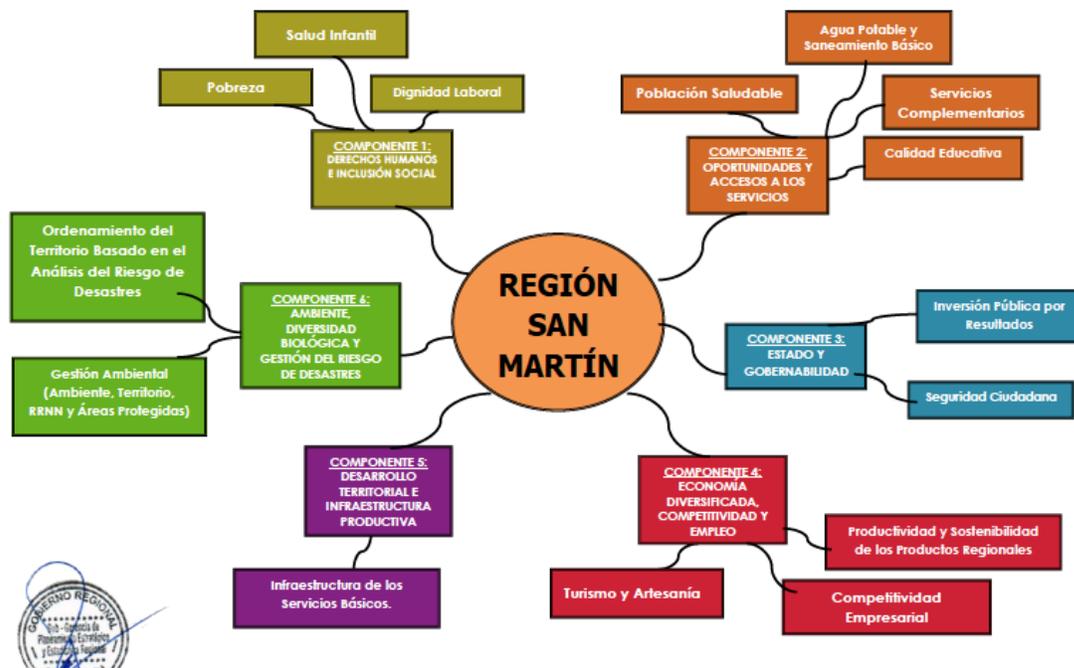
Tomando esta consideración multidimensional del desarrollo, el Plan estructura un **escenario apuesta para el 2030** y con base en él define los **objetivos estratégicos**, las acciones correspondientes y los indicadores establecidos en el tiempo. Son ocho los objetivos que sirven de guía programática:

- 1) Mejorar la calidad de vida de los grupos poblacionales de la región, mediante la reducción de la pobreza monetaria, pasando del 23,5% en el 2016 al 8,40% en el 2030.
- 2) Mejorar el acceso, cobertura y calidad de los servicios, con igualdad de oportunidades e inclusión social en la región, pasando de un 38,30%, en el 2016, de la población con al menos una necesidad insatisfecha al 21.8% en el 2030.
- 3) Reducir la inseguridad ciudadana promoviendo una cultura de paz y respeto a los derechos humanos en la región, reduciendo la tasa de criminalidad de 5,3/1.000 hab. en el 2016 a 1,0/1.000 hab. en el 2030.
- 4) Garantizar la gobernabilidad y gobernanza territorial en base a la descentralización, modernización y transparencia pública en un ambiente de democracia, subiendo la buena percepción de gobernabilidad pública del 42,5% en el 2016 al 80% en el 2030.
- 5) Incrementar la competitividad con inversión diversificada pública y/o privada en la región. El incremento del Índice de Competitividad Regional del Perú, sería de 29.0 en el 2016, al 35,3 en el 2030.
- 6) Desarrollar un territorio articulado y competitivo, a través de Inversión pública y/o privada en infraestructura productiva estratégica, que permita asegurar el acceso a los servicios y dinamizar las actividades económicas en la Región. El indicador líder para este objetivo es el porcentaje de la red vial departamental en buen estado, valorado para el 2016 en 58.01 y propuesto para el 2030 en 100.
- 7) Mejorar la sostenibilidad ambiental, promoviendo la adecuada gestión de Los recursos naturales y el ordenamiento territorial, con enfoque de cuencas. Medido mediante el Índice de desempeño ambiental regional, pasando de 0,37 en 2016 a 0,80 en 2030.

8) Reducir los niveles del riesgo frente a todo tipo de desastre en un contexto de cambio climático de la población y sus medios de vida. Para este objetivo se seleccionan dos tipos de indicadores. El primero, número personas fallecidas por la ocurrencia de desastres pasando de 5 en el 2017 a 0 en el 2030. El segundo es número de personas damnificadas por ocurrencia de desastres al pasar de 4.233 en el 2017 a 500 en el 2030.

Cada uno de estos objetivos comprende una serie de acciones estratégicas territoriales con sus respectivos indicadores y metas para cada uno de los años hasta el horizonte del 2030, con sus respectivas líneas de base y los entes responsables de su ejecución.

El modelo conceptual por componentes y subcomponentes asumidos en el Plan de Desarrollo Regional Concertado al 2030, se puede apreciar en la Ilustración 4.



Fuente: (Gobierno Regional de San Martín, 2018)

Ilustración 4. Mapa del modelo conceptual de San Martín. Componentes y subcomponentes

Siguiendo un enfoque metodológico prospectivo en la elaboración del plan se identificaron y analizaron las principales tendencias con el propósito de explorar el posible comportamiento futuro a partir del análisis del entorno, con el aporte y apoyo de estudios especializados existente y opiniones de expertos.

Para cada uno de los componentes del Plan se priorizaron las tendencias que incidían de una manera importante en el comportamiento futuro, tal como se presenta en la Tabla 2.

Tabla 2. Tendencias priorizadas por componente del Plan de Desarrollo Regional Concertado 2030

Componente	Tendencias
Componente 1: derechos humanos e inclusión social	Incremento de la vulnerabilidad de las poblaciones
Componente 2: oportunidades y acceso a los servicios	Modernización del Estado
Componente 4: economía diversificada y competitividad	Incremento de la inversión realizada por el sector privado
Componente 5: desarrollo territorial e infraestructura productiva	Aumento de la densidad poblacional
	Inmigración y asentamiento desordenado de la población

Fuente: (Gobierno Regional de San Martín, 2018)

Establecidas las tendencias, se pasó al siguiente paso de definición de las variables estratégicas, partiendo de un listado de variables realizando con las tendencias seleccionadas y efectuando así la evaluación del impacto con base en el análisis de las mega tendencias del diagnóstico territorial. Por cada uno de los componentes se establecieron dichas variables, tal como se transcribe en la Tabla 3.

Tabla 3. Variables estratégicas por componente

COMPONENTE	VARIABLE ESTRATÉGICA
Componente 1: Derechos humanos e inclusión social	Nivel de nutrición infantil
	Nivel de pobreza y de extrema pobreza
	Grado de riesgo psicosocial
Componente 2: Oportunidades y acceso a los servicios	Calidad y acceso del servicio de agua y saneamiento
	Calidad y acceso a los servicios de salud
	Calidad y acceso a la educación
Componente 3: Estado y gobernabilidad	Nivel de seguridad ciudadana
	Capacidad de gestión pública en el departamento
Componente 4: Economía diversificada, competitividad y empleo	Nivel de productividad y producción diversificada
	Estado de competitividad empresarial
	Nivel de aprovechamiento de los circuitos turísticos
Componente 5: Desarrollo territorial e infraestructura productiva	Capacidad de las ciudades para generar bienestar a sus habitantes en el departamento
Componente 6: Ambiente, diversidad biológica y gestión del riesgo de desastres	Grado de gobernanza ambiental regional
	Grado de vulnerabilidad ante desastres naturales en el departamento

Fuente: elaboración propia con base en (Gobierno Regional de San Martín, 2018)

El paso siguiente fue la realización de un diagnóstico específico por cada una de las variables estratégicas inidentificadas y caracterizadas, estableciendo para cada una de ellas los indicadores pertinentes y la línea de base, tanto para la región de San Martín, como su situación relativa con el

país en su conjunto. Siguiendo la misma lógica de los pasos anteriores este diagnóstico se elaboró para cada uno de los componentes establecidos y las variables estratégicas seleccionadas.

El trabajo realizado hasta este paso permitió la construcción de los escenarios sobre el conjunto de las variables estratégicas, de tal manera que reflejaran el comportamiento futuro del territorio, permitiendo con ello reconocer los riesgos y oportunidades que pudieran presentarse en el futuro para cada escenario y el conjunto de la región de San Martín.

Los escenarios exploratorios fueron: escenario exploratorio 01, inmigración; escenario exploratorio 02, calidad educativa; escenario exploratorio 03, productividad y producción diversificada y; escenario exploratorio 04, gobernanza ambiental regional.

Un aspecto muy importante en este paso metodológico fue la identificación y caracterización de los “hechos portadores de futuro” que se nombraron como “eventos de futuro”. El evento de futuro 01 se definió como “Pérdida de las áreas boscosas y sus consecuencias ambientales” y el evento de futuro 02 como “Inundaciones y deslizamientos.”

El trabajo de los escenarios se realizó para cada componente, tomando cada una de las variables estratégicas definidas en los pasos anteriores y analizando sus indicadores (valor actual y valor óptimo) y valorando cada escenario en sus distintas categorías (tendencial, exploratorios 01, 02, 03, 04) y definiendo los eventos futuros 01 y 02.

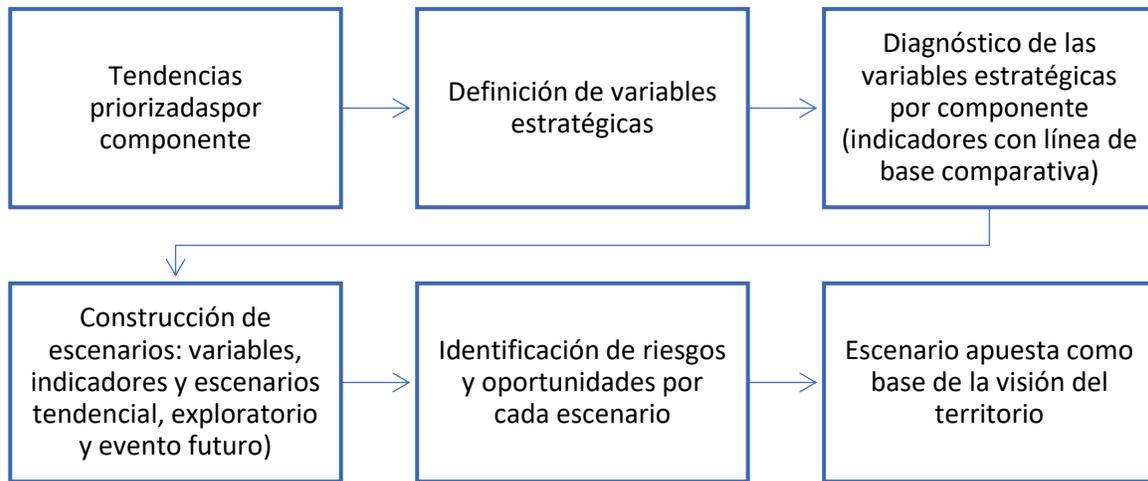
Concluido este trabajo, se pasó a la realización de una síntesis del análisis de riesgos y oportunidades con el propósito de promover el pensamiento estratégico anticipativo para la toma de decisiones.

La definición del escenario apuesta se logró tomando como base el análisis de los escenarios actual, tendencial, óptimo y exploratorio. Este escenario fue la base de la visión del territorio y en este sentido determinó el enfoque que deben seguir las opciones estratégicas. Representa la aspiración a ser lograda en un determinado tiempo como un resultado de la acción de las instituciones públicas, privadas, de la sociedad civil organizada y del conjunto de la población del territorio.

Este escenario apuesta se estableció para cada componente, desagregado en cada una de las variables estratégicas definidas, con los indicadores pertinentes y el valor apuesta para el horizonte de tiempo establecido.

La metodología incluye un análisis final sobre los riesgos y oportunidades del escenario apuesto.

En la ilustración siguiente, se puede apreciar en forma de síntesis la metodología de la planificación basada en los métodos de la prospectiva estratégica.



Fuente: (Gobierno Regional de San Martín, 2018)

Ilustración 5. Pasos metodológicos del Plan de Desarrollo Concertado Región San Martín 2030

Producto de la aplicación de este enfoque metodológico, sustentado en los instrumentos de la prospectiva estratégica, y como parte de un proceso de abordaje del territorio sustentado en el análisis científico de la Zonificación Ecológica Económica, la Región de San Martín cuenta con un Plan de Desarrollo Concertado al 2030 que anticipa y analiza el impacto de los cambios sociales a través del tiempo. En otras palabras, que explora la incertidumbre, elabora hipótesis razonadas y sustentadas y construye alternativas transformadoras realizables para la región.

8) ALGUNAS LECCIONES IMPORTANTES PARA LA RED LATINOAMERICANA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO REGIONAL

La experiencia de ordenamiento y planificación del desarrollo regional que ha sido analizada constituye un aporte importante para la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional, pues permite la identificación de prácticas novedosas, pertinentes y bien orientadas para asumir con criterios científicos y procesos de gestión acordes con las realidades particulares de las regiones y de su relación con las instancias nacionales orientadoras del desarrollo nacional.

Una primera lección es que los desarrollos de estas prácticas en las regiones requieren una definición y adopción del tema por parte de los niveles centrales de los Estados, especialmente mediante una valoración positiva del desarrollo regional y la toma de decisiones políticas sobre la descentralización de la acción pública. En el caso del Perú, ha sido importante las políticas del Ministerio de Ambiente (MINAM), de la Secretaría de Descentralización y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Organismos estos que han formulado, aprobado, difundido y aplicado políticas tendientes a estimular y orientar el desarrollo territorial, pese a los problemas derivados

de procesos históricos de centralización de la acción pública. Estos tres organismos generaron políticas, métodos de trabajo y relaciones de apoyo favorables a los procesos del desarrollo regional.

Una segunda lección es que estos procesos de ordenamiento y planificación del desarrollo regional no se suceden sin una movilización de gobiernos, actores sociales y el conjunto de la sociedad civil de las regiones. Las orientaciones y políticas nacionales, sin esta movilización de voluntades regionales pierden efectividad y sentido. En el caso de San Martín ha sido notable la toma de conciencia del gobierno regional, de los gobiernos provinciales y de las organizaciones de la sociedad sobre el valor de su propio territorio, y sobre el efecto de las relaciones de colaboración que se establecieron entre estos gobiernos y la sociedad civil.

Como tercera lección, se puede señalar que la toma de conciencia y la movilización de voluntades está estrechamente ligada al nivel y grado de conocimiento que todos los actores tengan sobre las acervos y debilidades de su territorio. Sin este conocimiento, no es posible la orientación del desarrollo con un sentido estratégico. En el caso de la región de San Martín, en la generación de este conocimiento cumplió un papel central, la Zonificación Ecológica Económica. La frase acuñada por el estudio de ZEE *“Conociéndote mejor...Para quererte más”* (Gobierno Regional de San Martín. Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana. Grupo Técnico de la ZEE San Martín, SF), está sintetizando el valor de la identidad territorial sustentada en el conocimiento, en procesos bien conducidos de gestión del conocimiento empleando los métodos y técnicas del análisis de los recursos naturales y de la reflexión acción compartida.

Cuarta lección. El conocimiento de los acervos y debilidades del territorio, como producto de la ZEE y de los procesos del ordenamiento y planificación del desarrollo regional, posibilitó el cambio de visión del territorio como objeto de una economía y medio de vida principalmente extractiva a la introducción de nuevos valores propios del bioma amazónico, de los diferentes ecosistemas existentes y de la diversidad biológica y cultural. De esta manera, los dirigentes institucionales, los líderes comunitarios y sociales, así como los profesionales y las organizaciones existentes, lograron romper el paradigma que se había formado en los procesos anteriores de apropiación del territorio con base en su deforestación y la extracción de los recursos naturales. Con ello, se sentaron las bases para el cambio en los conceptos de competitividad económica.

Quinta lección. El tránsito de una gestión territorial integral a una gestión territorial compartida es una innovación que permitió pasar del interés por el desarrollo de la región a la acción transformadora, en la medida que su apertura a la participación de sus diferentes localidades (provincias y distritos) y de los distintos actores sociales, incluyendo a los grupos sociales históricamente excluidos, asumieron compromisos importantes. Este enfoque, aplicado a la ZEE y a las otras acciones de planificación del territorio, hizo factible la introducción de nuevas figuras institucionales como la Autoridad Regional Ambiental que se ha constituido en uno de los cambios más importantes.

Sexta lección. Los procesos de planificación del desarrollo regional basados en el conocimiento técnico-científico del territorio y bajo procesos de gestión social del desarrollo o en otras palabras de gestión territorial compartida, logran altos niveles de elaboración, cuando existen condiciones institucionales de asesoría y acompañamiento por parte de los organismos especializados. La elaboración de un Plan de Desarrollo Concertado para San Martín con un horizonte de largo plazo, al 2030, fue posible por la aplicación del enfoque, los métodos y los instrumentos de la prospectiva

estratégica. Este trabajo, sustentado en la ZEE y en la capacidad de elaboración y análisis del Gobierno Regional, constituye un aporte importante a la planificación regional.

IV. AGENDA REGIONAL CATATUMBO, PROVINCIA DE OCAÑA Y SUR DEL CESAR, COLOMBIA

1) CARACTERÍSTICAS SOBRESALIENTES

La experiencia de organización territorial y de elaboración de un planeamiento de desarrollo regional, que en este documento se presenta, es la de la Agenda Regional del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar en Colombia, en el marco de las políticas actuales de Colombia bajo la denominación de Pacto por la Descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones. Bajo este concepto se adopta el paradigma de desarrollo regional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que tiene como objetivo promover la competitividad regional entendida como el aprovechamiento de las potencialidades territoriales, en busca de la equidad y de oportunidades y el desarrollo sostenible (Gobierno de Colombia DNP. , 2019)

El sustento de esta visión del desarrollo parte del reconocimiento de las funcionalidades territoriales que van más allá de los límites político-administrativos y buscan fortalecerlas por medio de intervenciones conjuntas que afecten positivamente el bienestar de los habitantes del territorio.

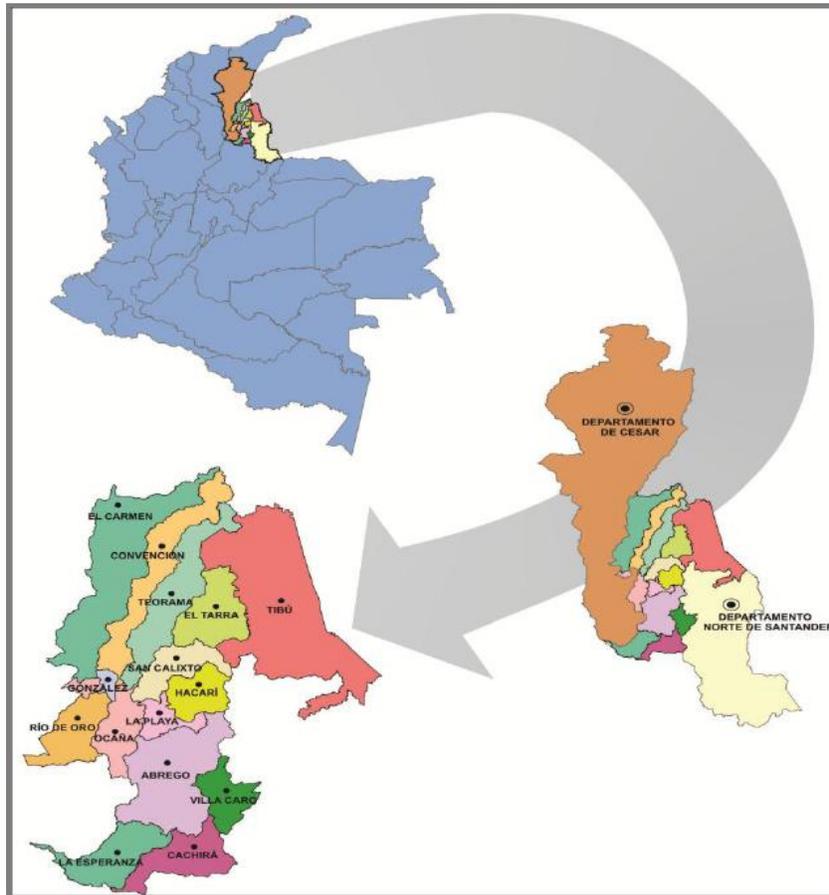
Estas políticas se articulan con una experiencia de asociatividad territorial experimentada desde hace 46 años, por la Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar, en la búsqueda de una agenda de desarrollo de largo alcance.

El territorio en está compuesto por 13 municipios del departamento del Norte de Santander (El Carmen, Convención, Teorama, el Tarra, Tibú, San Calixto, Hacarí, La Playa, Ocaña, Ábrego, Villa Caro, Cáchira y la Esperanza) y 2 municipios del Departamento del Cesar (González y Rio de Oro), que tienen en conjunto un área de 12.613 km² y una población total de 303.144 habitantes de los cuales el 53% es urbana y el 47% rural.

El ente aglutinador de este territorio es la Asociación de Municipios del Catatumbo³, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar, creada en enero 31 de 1993. Esta Asociación, posteriormente, se constituyó, a partir del año 2000, en una institución que tiene como propósito liderar los procesos de desarrollo de la subregión, mediante la gestión e implementación de proyectos y procesos, además de la prestación de servicios colectivos, articulación de las políticas públicas de todo orden; logrando una mayor competitividad en capacidad, eficiencia y eficacia administrativa de los municipios asociados con el fin de generar bienestar social.

³ El Catatumbo es una región ubicada en el Norte de Santander que debe su nombre al río Catatumbo que nace en Colombia y desemboca en el Lago de Maracaibo de Venezuela. Provincia de Ocaña es una denominación derivada de la organización política colonial y que en la actualidad define la subregión alrededor del municipio de Ocaña, comprendiendo los municipios Abrego, Cáchira, Convención, El Carmen, Hacarí, La Esperanza, Playa Belén, Ocaña, San Calixto y Teorema. Los municipios González y Rio de Oro

Los municipios integrantes de esta región comparten características similares entre sí, como lo es su riqueza en flora, fauna, recursos naturales no renovables y fuentes hídricas. También tienen en común su riqueza étnica y cultural. La biodiversidad del territorio obliga a la conservación de las condiciones naturales actuales de las zonas que, por fragilidad biofísica, se encuentran en peligro o representan un patrimonio natural de importancia regional, departamental o nacional y que, por lo tanto, no se deben usar para actividades productivas o cualquier otra que afecte su estabilidad.



Fuente: (Asomunicipios, S.F.)

Ilustración 6. Mapa del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur de Sucre

Las áreas protegidas de la región tienen mucha importancia, tal como se puede apreciar en la Tabla 4.

Tabla 4. Áreas protegidas del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur de Sucre

Área protegida	Extensión
Parque Nacional Catatumbo Barí	1581,3 km ²
Área Natural Única Los Estoraques	6,4 km ²
Zona Forestal del Río Magdalena	3,4 km ²

Reserva Forestal Serranía de los Motilones	65,3 km ²
Reserva Forestal Nacional Protectora Cuenca Alta del Río Algodonal	0,8 km ²
Reserva Forestal Protectora Nacional del Río Tejo	0,25 km ²
Reserva Forestal Protectora Nación de la quebrada La Tenería	0,1 km ²
TOTAL	1.657,55

Fuente: elaboración propia con base en información de (Asomunicipios, S.F.)

Además de estas áreas protegidas en la región existen dos páramos muy importantes: el Páramo del cerro de Jurisdicciones y el Páramo de San Turbán.

Un acervo muy importante es la red hidrológica de esta región o territorio compuesta de dos grandes cuencas: la macro cuenca del río Catatumbo (centro, nororiente y oriente); y en el sur-occidente y occidente la macro cuenca del río Magdalena que pertenece a la Gran Cuenca del Caribe.

El 96% de territorio es de relieve montañoso con importantes limitaciones de los suelos para uso agropecuario, aspecto que lo hace muy vulnerable, como es lo es con el tipo de ocupación del suelo que históricamente se ha hecho para uso agropecuario, mediante siembras de pequeña escala de cebolla, frijol, tomate, café, cacao, plátano, yuca, maíz y frutales. (Asomunicipios-GIZ, 2016)

Este territorio ha estado sometido a importantes y nocivas acciones de deforestación, incrementando con ello a su vulnerabilidad y deterioro.

También en el territorio se han establecido grandes empresas de palma de aceite, dedicadas principalmente a la fase primaria de la actividad a costa de la deforestación y la fragmentación de los ecosistemas.

La minería, especialmente del carbón y los hidrocarburos constituyen dos actividades económicas fundamentales de este territorio. En el caso de minería del carbón el Ministerio de Minas por medio de la Dirección de Minería Empresarial, registró una producción para el departamento de Norte de Santander de 1.943.000 toneladas para el año 2018 (Minminas, 2019)

Esta actividad para la región se traduce en beneficios económicos, pero también tiene externalidades negativas en materia de contaminación de los ríos y suelos, así como también como fuente importante de conflictos sociales.

La problemática ambiental de la región se ha caracterizado como un excesivo fraccionamiento de los ecosistemas como un efecto perverso de la deforestación y la desprotección de los valles y cuencas, con efectos en el deterioro de los suelos, la pérdida de especies endémicas, los desastres naturales y el descenso de la calidad del medio ambiente. La Agenda de Desarrollo de Asomunicipios registra una tasa de reforestación alta que llega a 10.725 has/año. (Asomunicipios, S.F.)

La deforestación la genera principalmente la actividad de la madera, la progresiva ampliación de la frontera agrícola y una actividad de múltiples efectos nocivos para el territorio como lo es la siembra masiva del cultivo de la coca.

Una fuente importante de riqueza de este territorio es el petróleo. En toda la cuenca que conforma esta zona del nororiente del país existen reservas probadas de 17 millones de barriles de petróleo

y, de acuerdo con la Agencia Nacional de Hidrocarburos, para 2015 estaban comprometidas unas 337 mil hectáreas de tierra para la producción y explotación de hidrocarburos, mientras que unas 224 mil ha esperaban para ser concesionadas a empresas tanto nacionales como extranjeras. (Verdad Abierta, 2019)

Esta actividad tiene también efectos ambientales negativos, causados principalmente por el alto grado de conflictividad que ha existido con la presencia de guerrillas, especialmente del Ejército de Liberación Nacional (ELN), que han tomado como estrategia acciones terroristas sobre las estructuras de extracción y conducción de los hidrocarburos, bajo la responsabilidad de la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol). Pero también por errores del Estado de otorgar concesiones en la reserva indígena del pueblo Barí Motilón. (Revista Semana, 2019)

Una actividad económico ilegal, ligada a este hidrocarburo es el contrabando de gasolina que se sucede en forma regular e importante por la amplia y porosa frontera entre Colombia y Venezuela, que por su carácter ilícito es causa de importantes conflictos que contribuyen al deterioro del tejido social de la región.

El cultivo de la coca es otra actividad ilegal que tiene un efecto perverso en la dinámica de desarrollo de la región. Como producto de la presencia de las guerrillas en esta zona (Ejército Popular de Liberación (EPL), ELN y disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), así como la existencia de otros grupos armados y carteles internacionales de la droga; el cultivo ha tendido a expandirse⁴, motivado además por el crecimiento de los mercados internacionales, el mayor consumo de la cocaína en Colombia, así como las ventajas comparativas que tiene este cultivo para los agricultores de la región.

Pese a la riqueza generada en el territorio, La mayoría de los habitantes de las áreas urbanas del Catatumbo, salvo en Ocaña y Convención, tienen necesidades básicas insatisfechas (NBI). Lo anterior se acentúa en las zonas rurales, en las que más del 50% habitan en condiciones precarias, principalmente en El Tarra, Hacarí, y San Calixto en los que el déficit en NBS supera el 80%. (Programa de Naciones Unidas par el Desarrollo-Embajada de Suecia, 2014, pág. 8)

Parte de la marginalidad en el Catatumbo se deriva de la insuficiencia y mal estado de los cerca de 2.000 km que conforma su red vial, la mayoría de ellos construidos para la explotación del petróleo. Más de mil kilómetros corresponde a vías terciarias, cuyo mejoramiento, ampliación y mantenimiento está a cargo de las alcaldías municipales.

El auge de la economía cocalera, la expansión de los cultivos de palma y la explotación del petróleo y el carbón se relacionan con la vulnerabilidad, inseguridad, exclusión y marginalización de los habitantes del Catatumbo.

Un aspecto importante que hace parte de las causas de los múltiples problemas que se presentan en el Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur de Cesar, es la debilidad institucional expresada en la reducida presencia efectivas de las instituciones públicas responsables de los servicios de salud,

⁴ En el 2017 el área aproximada de siembra del cultivo de la coca era de 23.100 has según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc) (Unodc-Gobierno de Colombia, 2018)

educación, seguridad social, apoyo a los procesos productivos, ciencia y tecnología, formación de recursos humanos y cultura, así como la debilidad del sistema judicial y de justicia.

La gobernabilidad de este territorio ha sido difícil debido al deterioro institucional incrementado por el escalamiento de la violencia y del narcotráfico. Los gobiernos municipales tratan de mejorar esta situación y brindar mejores condiciones a la población, con los pocos recursos que poseen, afirmación que se desprende de la información que ha puesto a la disposición Asomunicipios en su página web. (Asomunicipios. Asociación de municipios del Catatumbo. Provincia de Ocaña y Sur del Cesar, 2019)

La institucionalidad representa un factor indispensable para el fortalecimiento de los gobiernos que contribuyen a mejorar la integración regional, a fin de establecer procesos mancomunados para lograr un desarrollo eficiente y equitativo en la región, aunque las entidades territoriales no poseen las suficientes capacidades administrativas, operativas y financieras para llevar a cabo, en forma eficiente, todos los procesos al interior de sus administraciones.

La organización de los municipios que comprenden la región, desde el punto de vista de su capacidad de gobierno, es heterogénea. Algunos municipios como Ocaña, Tibú y Ábrego tienen fortalezas institucionales, pero la gran mayoría que comprenden la región carecen de personal técnico y administrativo y tienen una baja capacidad de prestación de servicios.

Los municipios integrantes de la región, poseen dificultades permanentes de acceso a la institucionalidad del Estado. Esto disminuye sus capacidades de gestión para afrontar el reto constante de fortalecer la planeación objetiva con proyección futurista enmarcada dentro de la región. En la gran mayoría de municipios no existe una presencia institucional que garantice un mejor acceso o desarrollo de la gestión pública, además, solo pocos municipios cuentan con Notarías Públicas, Entidades Financieras (Banco Agrario) u otras organizaciones que evidencien la presencia del Estado. Entidades como la Procuraduría Provincial tienen presencia en el Municipio de Ocaña, con jurisdicción para los municipios de la Provincia de Ocaña y Sur del Cesar y Bolívar, así como la Oficina de la Defensoría del Pueblo (Regional Ocaña) que adelantan los procesos en esta jurisdicción, mientras que municipios como Cáchira y Tibú, son atendidos por las Oficinas Regionales ubicadas en Cúcuta. (Asomunicipios-GIZ, 2016)

A pesar de esto, algunas entidades se ubican en el municipio de Ocaña, como la Territorial de Inviás que atiende todos los municipios de la provincia y algunos del sur del Cesar, a excepción de Tibú, sin embargo, su eficiencia es limitada, puesto que su labor está dada como intermediaria, ya que las decisiones importantes se toman en la ciudad de Bogotá (Asomunicipios, S.F.).

Otras dependencias como el ICA, que presta servicios de apoyo técnico agropecuario a los municipios de la región, Corponor (Corporación Autónoma Regional) y el ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) tienen presencia en Ocaña y Tibú. La Secretaría de Desarrollo Económico del Departamento de Norte de Santander, a través de sus funcionarios, hace presencia constante en Ocaña para el desarrollo de actividades de promoción de desarrollo económico, así como el Centro de gestión Agro empresarial y el SENA, que tiene sede en la ciudad. Igualmente, se ofrecen programas de educación superior, a través de la Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña, la sede de extensión de la UNAD y universidades privadas como las sedes de la Autónoma del Caribe

y la Santo Tomas. Otras entidades de tipo financiero concentran actividades que de una u otra manera inciden en la prestación de servicios a los demás municipios.

Las administraciones locales de la región, para la financiación de su inversión social, dependen de los recursos del Sistema General de Participaciones en un promedio del 90%, especialmente aquellos municipios de categoría sexta⁵. Algunos esfuerzos de recursos propios, de libre destinación, se reflejan en una buena labor fiscal que les ayuda a financiar sus gastos, especialmente de funcionamiento. Municipios como Ocaña, Tibú y La Esperanza generan mayores recursos, otros municipios como Ábrego y El Carmen tienen relativamente unas cifras representativas, pero Ábrego no refleja la realidad de sus posibles ingresos, teniendo en cuenta que posee un índice poblacional considerable (más de 40.000 habitantes¹⁵). Municipios como Río de Oro, Teorama, Convención y El Tarra, muestran esfuerzos adecuados a sus condiciones para lograr obtener recursos que apoyen la financiación municipal.

De esta manera, la Región Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur de Cesar, es un territorio importante para el desarrollo del país, en la medida que tiene riquezas ambientales y naturales, especialmente por sus ecosistemas, la riqueza del subsuelo, sus expresiones culturales y organizativas y especialmente por su situación estratégica en su condición de limítrofe con Venezuela y y su interconectividad con la troncal Caribe hacia la Costa Atlántica y el centro de Colombia. Sin embargo, por razones estructurales socioeconómicas e históricas, su población permanece excluida de los efectos positivos del desarrollo y a su vez sometida a relaciones de violencia por un período histórico muy prolongado que aún no se resuelve, especialmente ante las perversas tendencias del crecimiento del consumo de cocaína y el consecuente incremento del narcotráfico; esto en condiciones de una profunda exclusión de la institucionalidad para el desarrollo y la convivencia económica social, ambiental y cultural.

2) HITOS SIGNIFICATIVOS DE LA EXPERIENCIA

La Asociación de Municipios del Catatumbo, provincia de Ocaña y sur del Cesar nació el 30 de enero de 1993 como una entidad administrativa de derecho público regida por sus estatutos. Desde sus inicios hasta la fecha ha avanzado convirtiéndose en una institución que se dedica a la articulación de la oferta de programas, proyectos y políticas públicas que las instituciones de carácter regional, nacional e internacional desean ejecutar en el territorio. (Asomunicipios. Asociación de municipios del Catatumbo. Provincia de Ocaña y Sur del Cesar, 2019)

ASOMUNICIPIOS es así mismo un interlocutor con las comunidades, quienes han sido la base de la generación de documentos técnicos, logrando que estos sean pieza clave para la implementación de políticas estatales por parte de diferentes entidades.

La hoja de vida de la Asociación de Municipios detalla en la región la articulación entre Municipios, Departamento y Nación, así como la participación de la cooperación internacional y la academia, tomando como punto de partida la comunicación directa con las comunidades a través de las Juntas de Acción Comunal (JAC), las Asociaciones de Productores. (Asomunicipios. Asociación de municipios del Catatumbo. Provincia de Ocaña y Sur del Cesar, 2019)

⁵ Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

Un hito importante de la experiencia de esta región fue la decisión de Asomunicipios de estructurar una Agenda de Desarrollo de largo plazo, en este caso por veinte años, en el 2012 hasta el 2032 que comprendiera el establecimiento de relaciones de coordinación en la construcción y ejecución de políticas públicas que garanticen mayor pertinencia a las necesidades de desarrollo del territorio que integran los municipios.

Esta decisión se da en el marco de la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT-, que contempla la asociatividad como una herramienta que permite abordar de manera mancomunada, el diseño, implementación y ejecución de políticas, programas, proyectos y acciones de interés común, tanto de las autoridades territoriales como las nacionales, aplicando los principios de coordinación, concurrencia, subsidiaridad y complementariedad para contribuir en el desarrollo equitativo, competitivo y de gobernabilidad de los territorios. (Departamento Nacional de Planeación, 2012)

Esta decisión nacional adopta el enfoque de desarrollo territorial, que sitúa al territorio como sujeto y protagonista de los esfuerzos de desarrollo y gobernanza en el ámbito regional y local, bajo el liderazgo de las autoridades territoriales. Este enfoque se asumió complementario a las estrategias sectoriales y nacionales de desarrollo obligando así al establecimiento de vínculos entre las instituciones y los niveles de gobierno para ampliar su capacidad de gobernanza. (Departamento Nacional de Planeación, 2012)

Después de esta decisión, la región recibió el apoyo de la Asociación del Macizo Colombiano (Asomac) compartiendo su experiencia y aportando la metodología que habían utilizado. Con este apoyo, se realizaron conversatorios con Alcaldes Municipales, funcionarios de la Asociación de Municipios y con representantes de las instituciones presentes en la región. (Asomunicipios, S.F.)

Otro hito importante fue la suscripción de un convenio entre ASOMUNICIPIOS y el Programa Colombia Responde⁶ para la construcción de la Agenda. En abril del 2012 se firmó el acuerdo entre todos los municipios, en la Asamblea General para la formulación del plan estratégico basado en la construcción colectiva de una visión estratégica regional compartida. (Asomunicipios, S.F.)

La firma de acuerdos entre Asomunicipios con cada uno de los gobiernos municipales mediante los cuales se comprometían al alineamiento de los planes de desarrollo municipal con la Agenda Regional 2032, articulando las acciones de fortalecimiento institucional para lograr la integración y el desarrollo local y regional de los municipios que conforman la subregión, constituyó un hito importante.

Establecidos estos acuerdos, se pasó a la fase diagnóstica de carácter situacional por medio de eventos municipales y encuentros regionales en los cuales se precisaron las características del territorio y las principales necesidades de sus habitantes, logrando establecer una serie de prioridades para luego llevarlas a la elaboración de una matriz FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas).

⁶ El Programa Responde fue financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional orientado a mejorar de la gestión de la red vial vederal en los municipios y convertirla en referencias de otros municipios de los departamentos del Cauca, Caquetá, Meta y Tolima.

Además de ello, se hizo un análisis estructural que permitió obtener las variables claves para el desarrollo regional, construyendo los futuros posibles concertados con los diferentes actores regionales, para llegar a una propuesta de visión compartida, en donde el reto verdadero reside en hacer que todos los actores presentes en el territorio, o la mayoría, orientaran su accionar, de tal manera, que pudieran, con el concurso de todos, alcanzar o hacer realidad, ese futuro posible.

Este trabajo se realizó a nivel municipal con los principales actores institucionales y comunidades representativas, con la participación de 600 personas. Estos eventos fueron direccionados bajo la metodología del enfoque sistémico, iniciando con un proceso de sensibilización y motivación e invitando a los asistentes a pensarse como región, todo ello seguido de la validación de los ejes de desarrollo propuestos para la formulación de la agenda regional y, por último, la realización de trabajos grupales por eje de desarrollo (social, ambiental, económico e institucional) identificando las principales necesidades, al igual que las posibles líneas que permitirán mitigarlas, siempre pensándose como región.

Realizado esta fase del proceso, se ejecutaron talleres de concertación regional, contando con la participación de más de 25 instituciones (100 personas aproximadamente), con alguna presencia en la región. En estos eventos, se estudiaron a las necesidades planteadas por las comunidades y las posibles líneas de acción a seguir articulándolas con las propuestas estratégicas.

Este proceso fue fortalecido con la participación de la Corporación Nueva Sociedad Región Nororiental de Colombia (Consornoc)⁷ que estaba realizando un trabajo similar para los municipios de Ábrego, Ocaña, La Playa, Teorama, El Carmen y Convención. Así, el trabajo de Consornoc se articuló al de Asomunicipios, siendo fortalecido mediante el convenio firmado con la fundación Ecopetrol⁸- Fundescat ⁹ en el 2013.

En el 2014, abordó el trabajo de prospectiva del territorio mediante el “análisis multidimensional del territorio” de acuerdo a la metodología propuesta por el DNP para la construcción de visiones, en el que se contemplan seis dimensiones de desarrollo: ambiental-natural, construido-urbano regional, económica-productiva, social-cultural, político-Institucional, y tecnológico. La metodología ofrecida por el DNP, está conceptualizada en la Ilustración 7.

⁷ La Corporación Nueva Sociedad de la región Nororiental de Colombia Consornoc, como entidad Facilitadora del Programa de Desarrollo y Paz en el Nororiente Colombiano, nace desde 1999, para contribuir al Desarrollo Humano Integral Solidario y Sostenible. En el marco de su trayectoria, ha hecho presencia a través de procesos o acciones puntuales en los municipios del Departamento de Norte de Santander y algunos municipios de Arauca y Boyacá, pertenecientes a la Región Sarare.

⁸ Ecopetrol S.A. es una Sociedad de Economía Mixta, de carácter comercial, organizada bajo la forma de sociedad anónima, del orden nacional, vinculada al Ministerio de Minas y Energía, de conformidad con lo establecido en la [Ley 1118 de 2006](#)

⁹ Contribuye al desarrollo regional sostenible del Centro-oriente colombiano, alineada con la política integral social de su fundador Ecopetrol. Ofrece servicios de gestión social, empresarial, micro-finanzas, gerencia de proyectos y competitividad regional.



Fuente: (DNP, 2011)

Ilustración 7. Dimensiones del desarrollo territorial. Elementos del desarrollo integral, DNP

Además de ello, se identificaron y caracterizaron las tendencias de futuro, lo que permitió la formulación participativa una visión compartida de futuro para el 2032, mediante la priorización de 13 factores de cambio como variables estratégicas que configuraron los posibles escenarios para el 2032.

Un hito importante de todo este proceso, que a su vez es un resultado altamente valorado, fue la creación e institucionalización de un espacio de diálogo constante con las comunidades, sector privado, entidades nacionales convirtiendo a Asomunicipios en un activo de la región que comunica acciones constructivas entre las comunidades y el gobierno, aportando a la concertación de proyectos y programas de interés local y regional.

3) PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PROSPECTIVA: EL PROCESO DE LA AGENDA DE DESARROLLO REGIONAL 2032

El proceso de elaboración de la Agenda de Desarrollo 2032 tuvo cuatro momentos importantes (Asomunicipios-GIZ, 2016): el **primer momento** estuvo centrado en **la creación de voluntad política** y consistió en la concertación con los equipos de gobierno y concejos municipales para incorporar la construcción de la Agenda como un meta de los planes de desarrollo de cada municipio: en este momento se realizaron actividades de intercambio de experiencias con otros municipios del país que hubiesen desarrollado planificaciones similares; esto con la colaboración de la Federación Colombiana de Municipios y la Asociación de Municipios del Macizo Colombiano (Asomoc).

Seguidamente, en este momento de la experiencia se hizo una revisión de la metodología que se iría a utilizar, centrándose en la metodología de prospectiva estratégica propuesta por el DNP. Y por último se hizo una revisión del “estado del arte” en la región mediante la revisión y valoración de toda la información existente: planes de desarrollo del departamento, planes de desarrollo municipales, esquemas de planes básicos de desarrollo territorial, planes sectoriales y algunos ejercicios de prospectiva existentes en la región.

El **segundo momento** fue el de **construcción participativa de la agenda regional** mediante la organización de mesas de trabajo tanto en el nivel municipal como regional para la elaboración de un diagnóstico preliminar de la región. Un segundo paso fue la aplicación de la prospectiva territorial mediante la formulación del diagnóstico, la construcción del escenario apuesta, la definición de las variables estratégicas, la propuesta de futuro, la definición del patrón productivo y la ruta de los proyectos. Este segundo momento, así como el primero, estuvo coordinado por Equipo de la Agenda Regional.

El **tercer momento, denominado validación y adopción** consistió en la realización de encuentros nacionales, municipales y regionales para la socialización de resultados. En el nivel nacional, se difundió en los ministerios estratégicos, en el Congreso de la República y en el DNP. En el nivel departamental se incidió en la Asamblea Departamental, en los concejos municipales y en las instituciones públicas con presencia en el territorio. También se compartió con la cooperación internacional. Además de la socialización de los resultados se ejecutó un programa de promoción y divulgación. Este tercer momento tuvo el apoyo del Equipo de la Agenda Regional con el apoyo de Ecopetrol.

El **cuarto momento**, consistió en un proceso de gestión para que la agenda fuese un insumo en la construcción de las políticas públicas, mediante jornadas de trabajo con candidatos a las alcaldías y gobernaciones y la realización de eventos de diálogo con los nuevos gobiernos, tanto municipales como departamentales para el período 2016-2019.

En este proceso, la región movilizó una participación de 1.383 personas con la siguiente composición: 38% del sector gobierno, 39% de la sociedad civil, 17% del sector productivo y 6% de la academia.

La metodología específica para la formulación de la Agenda tuvo como punto de referencia y orientación la respuesta a la pregunta: ¿Qué territorio queremos para el futuro?, bajo los siguientes principios metodológicos: ejercicio de anticipación, de mirar el futuro; con una construcción ascendente, de abajo hacia arriba; con una mirada multidimensional del territorio; sustentada en el análisis tecnológico para el reconocimiento de los nuevos patrones de producción; y por último, mediante el desarrollo de un mapa de ruta alineado a la propuesta prospectiva estratégica territorial que mostrara la secuencia y la concurrencia de evolución del territorio hacia el futuro con una horizonte de planificación para el 2032.

En la Ilustración 8, se esquematiza esta ruta metodológica con mayor claridad:



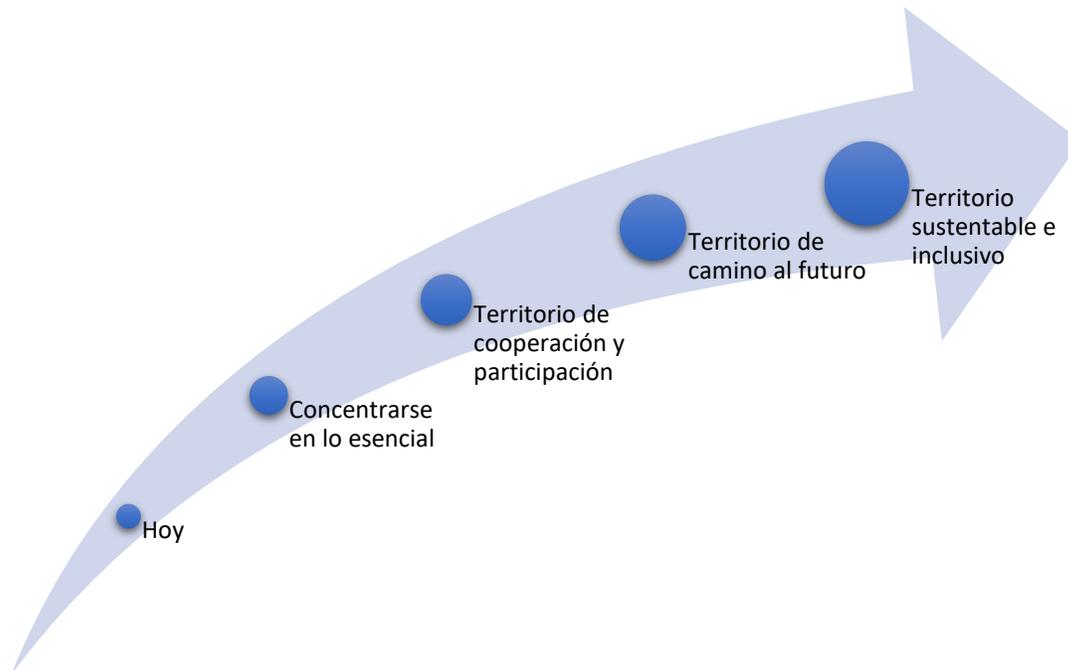
Fuente: elaboración propia con base en (Asomunicipios-GIZ, 2016)

Ilustración 8. Ruta metodológica de la construcción de la Agenda de Desarrollo Regional 2032

El escenario apuesta estuvo compuesto de 4 futuribles:

- a) Concentrase en lo esencial
- b) Territorio de cooperación y participación
- c) Territorio de camino al futuro
- d) Territorio sustentable

Que, expresados gráficamente, se presentan de la siguiente forma:



Fuente: elaboración propia con base en (Asomunicipios-GIZ, 2016)

Ilustración 9. Los futuros del escenario apuesta de la Agenda Regional 2032

Lo anterior significa un ascenso progresivo en la consecución de los objetivos estratégicos de la Agenda Regional desde el año base, hasta el escenario mayor de un territorio sustentable e inclusivo, pasando por metas específicas de concentración en lo esencial, la cooperación y participación y su progresivo acercamiento al futuro deseado para el 2032.

Los proyectos estratégicos que Asomunicipios ha logrado estructurar, financiar y ejecutar en el marco de la Agenda de Desarrollo 2032, los siguientes proyectos:

1. Apoyo a la gestión de proyectos ante el programa Alianzas Productivas. Es un programa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que vincula a los pequeños productores organizados para desarrollar proyectos productivos agropecuarios mediante un acuerdo entre agricultores y aliados comerciales. El programa que inició hacia el año 2000 gracias a un crédito otorgado por el Banco Mundial al Gobierno Nacional, definió como requisitos para participar en las convocatorias que los productores asociados establecieran acuerdos con aliados comerciales para la ejecución de los proyectos; tarea desarrollada por las organizaciones gestoras regionales (OGR), labor que han desempeñado las Cámaras de Comercio de Cúcuta y Bucaramanga. La Asociación de Municipios a

través del Centro Provincial de Gestión Agro empresarial acompañó a las Asociaciones de productores en la formulación y gestión de los proyectos, logrando la aprobación de 28 alianzas para la siembra y sostenimiento de cultivos de cebolla ocañera, frijol rosado zaragoza, cacao, gulupa, uchuva, lulo, aguacate, piña, caña panelera y, fortalecimiento de la cadena láctea y la piscicultura en los municipios de Ocaña, La Playa, Abrego, Hacarí, La Esperanza, Convención, Teorama, Villa Caro, El Tarra, Cáchira, San Calixto, Sardinata y El Carmen. La inversión ha permitido la siembra tecnificada de nuevas áreas de cultivos, mejoramiento de suelos, instalación de sistemas de riego, suministro de insumos, herramientas y maquinaria, y, asistencia técnica bajo la metodología Escuela de Campo (ECAs), generando habilidades en los agricultores a través de los componentes técnico/productivo, ambiental, socio empresarial, agronegocio y financiero.

2. Asistencia Técnica Agropecuaria. En el 2012 el Ministerio de Agricultura tomó la decisión de financiar proyectos de asistencia técnica, la Gobernación de Norte de Santander respaldó la financiación de un Plan General de Asistencia Técnica (PGAT). Es así que los municipios pertenecientes a la Asociación de Municipios entregan la información oportunamente y se bajan los recursos para atender a 4.691 agricultores durante 10 meses en los municipios de La Esperanza, Villa Caro, Cáchira, Abrego, La Playa (Norte de Santander) y Río de Oro (Cesar), en un proyecto financiado por el Ministerio de Agricultura y ejecutado por FINAGRO. En el año 2013, con una nueva convocatoria los municipios pertenecientes a la zona de El Catatumbo (Convención, Hacarí, El Tarra, El Carmen, San Calixto y Teorama) recibieron asistencia técnica rural, atendiendo durante 6 meses del año 2014 a 3.693 agricultores. En el 2015 se generó una segunda fase de asistencia técnica a la zona de El Catatumbo, atendiendo a 3.953 agricultores.

3. Apoyo a la asociatividad de las comunidades rurales. El propósito ha sido sensibilizar a los agricultores sobre las ventajas de la asociatividad y que aprecien experiencias exitosas del trabajo mancomunado. Son 146 Asociaciones de productores existentes en la región que agrupa 8.248 agricultores, algunas creadas desde Asomunicipios y otras fortalecidas, con resultados favorables para afiliados y dirigentes. La Asociatividad de agricultores ha permitido conseguir recursos de los programas Alianzas productivas, Capitalización Micro empresarial y Oportunidades Rurales y Capacidades Empresariales, entre otros contando con el apoyo de los Municipios, Gobernación de Norte de Santander, Ministerio de Agricultura y de la Cooperación Internacional.

4. Acompañamiento a productores en la gestión de créditos. Asomunicipios durante el periodo 2011 – 2015, gestionó recursos ante el Ministerio de Agricultura y la Gobernación de Norte de Santander para brindar asistencia técnica a 8.914 productores, quienes además del acompañamiento agrícola, pecuario, socio empresarial y ambiental recibieron acompañamiento en la gestión de crédito como tarea adicional, alcanzando la aprobación 717 créditos por valor de \$5.930.000.000 (cinco mil novecientos treinta millones de pesos) de los cuales 330 calificaron para ICR por un monto de \$2.650.000.000 (dos mil seiscientos cincuenta millones de pesos). Paralelamente la Asociación de forma directa atendió 800 solicitudes de crédito en las líneas de aguacate y cítricos por un monto de \$4.800.000.000 (cuatro mil ochocientos millones de pesos).

5. Electrificación rural. Tras el éxito alcanzado en las fases I y II del proyecto, los alcaldes del periodo 2012 – 2015 tomaron la decisión de fortalecer la Asociación de Municipios como líder en la gestión de proyectos regionales, logrando la estructuración de la tercera fase del programa de electrificación rural. La III Fase del proyecto con beneficio para 6.500 familias en 157 veredas. Seis meses después de radicado el proyecto, luego de reuniones constantes en Ocaña, Cúcuta y Bogotá,

se logró la aprobación de la III Fase con una inversión de \$63.000.000.000 (sesenta y tres mil millones de pesos), aportados por el Ministerio de Minas y Energía (\$25.000.000.000), Gobernación del Norte de Santander (\$15.000.000.000 cargo al sistema de regalías), CENS EPM (\$13.000.000.000) y ECOPEL (\$10.000.000.000). En 2015 se cumplió el proceso de energización a 6.500 familias teniendo en cuenta que el proceso de economía de escala permitió que el recurso que inicialmente estaba destinado para seis mil familias se extendiera y, 500 familias más recibieron el servicio de energía. Sumando la I, II y III fase de electrificación rural se ha logrado que diez mil setecientas familias en la región tengan el servicio de energía con una inversión de \$ 100.000.000.000 (cien mil millones de pesos). Esto arroja como resultado que Municipios como Río de Oro, Cáchira, La Esperanza, Ocaña, La Playa, Hacarí y Villa Caro sean territorios con cobertura al ciento por ciento. (Asomunicipios, S.F.)

e) VIGENCIA DE ASOMUNICIPIOS EN EL MARCO DE LA POLÍTICA ACTUAL: PACTO POR LA DESCENTRALIZACIÓN

En el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2019 (Gobierno de Colombia DNP. , 2019), el gobierno colombiano adopta el paradigma del desarrollo regional, cuya funcionalidad se manifiesta en las interdependencias municipales en las diferentes dimensiones del desarrollo, lo que implica que una política de desarrollo territorial deberá buscar la integración subregional.

El fortalecimiento de políticas e inversiones para el desarrollo regional debe hacer frente a sus múltiples retos a través de la articulación de las inversiones sectoriales para optimizar su llegada al territorio; la armonización de los instrumentos de ordenamiento con los de desarrollo en todos los niveles de planeación; y, asociado a lo anterior, la consolidación de los diferentes esquemas asociativos territoriales.

Para cumplir lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, asume tres objetivos: 1) definir un arreglo eficiente de coordinación y la articulación de las políticas e inversiones sectoriales para el desarrollo regional; 2) armonizar la planeación para el desarrollo y la planeación para el ordenamiento territorial; y 3) consolidar el nivel regional de planeación y gestión, incentivando la asociatividad territorial.

Este tercer objetivo relacionado con la asociatividad territorial será reglamentado orientado hacia el fortalecimiento de la planificación y el desarrollo, así como crear las facilidades de acceso a recursos de financiación para programas y proyectos, de tal manera que puedan emprender proyectos de impacto regional en beneficio de todas las entidades asociadas.

De esta forma, el Ministerio del Interior realizará su reglamentación con relación a sus competencias y facultades, los procedimientos para su conformación y sostenibilidad y los mecanismos de financiamiento e incentivos. Igualmente tomará en consideración otras formas de integración entre entidades territoriales para ejecutar proyectos en forma conjunta. El Plan de Desarrollo también considera la creación de un sistema público de registro de información sobre la conformación y el estado de los sistemas asociativos, coordinados por el DNP el Ministerio del Interior.

También se considera facilitar el acceso de los esquemas asociativos, que tienen objetivos planificación y desarrollo de proyectos de impacto regional a fuentes de financiación tales como el

Sistema General de Regalías (SGR), el Sistema General de Participación (SGP) y el Presupuesto General de la Nación. Para ello El DNP alineará los Contratos Plan con los esquemas asociativos y habilitará a aquellos esquemas asociativos que tienen objetivos de planificación para el desarrollo de prestación de servicios y realización de proyectos y obras de impacto regional, y demuestren suficiente capacidad institucional y de ejecución de recursos, para presentar proyectos. A su vez, brindará acompañamiento técnico continuo para que los entes territoriales conformados, que tengan los objetivos enunciados y puedan formular proyectos de impacto regional.

Este esquema general de las acciones formuladas en el Plan de Desarrollo 2018-2022, se corresponden con la naturaleza, la organización y las acciones que vienen ejecutando la Asomunicipios, especialmente con los procesos de ordenamiento y planificación del desarrollo regional, tal como se ha descrito en este documento.

f) ALGUNAS LECCIONES IMPORTANTES PARA LA RED LATINOAMERICANA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO REGIONAL

Del relato sobre la experiencia de la Agenda Regional Catatumbo, provincia de Ocaña y sur de Sucre 2032, se puede derivar algunas lecciones importantes para la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional, tales como las siguientes:

- a) Las iniciativas de colaboración entre los actores sociales e institucionales de un territorio determinado, se convierten en uno de los factores de mayor significado para que los procesos de ordenamiento y planificación del desarrollo regional, tengan resultados positivos y de permanencia en el tiempo. Estas decisiones originadas en el interior de los territorios se convierten en uno de los elementos de mayor importancia para que se generen procesos sostenibles.
- b) Tales iniciativas pueden tener mayores posibilidades de permanencia en el tiempo si dichos actores sociales e institucionales asumen el proceso organizativo y planificador con una visión de largo plazo, pues en la medida en que esto se dé, los cambios político-institucionales no inciden con tanta determinación en la ruptura de los procesos.
- c) Los buenos resultados de un proceso de planificación del desarrollo regional están condicionados por el grado de reconocimiento que se logre dar a los actores participantes, tanto en la asignación de los roles como en el reconocimiento e inclusión de sus particularidades e intereses. En otras palabras, de la buena dinámica de participación ciudadana que se logre generar, bajo el concepto de responsabilidad compartida.
- d) Relacionado con el punto anterior, el grado de participación y de responsabilidad compartida, se incrementa y toma mayor significado con la gestión transparente y proactiva con la que se conduzca el proceso. Esta transparencia está relacionada con acciones de información y la ejecución responsable de las tareas acordadas, de estos elementos depende en gran parte la generación de confianza, elemento central en el éxito de los procesos de gestión del desarrollo.

- e) El desarrollo regional, con un enfoque territorial, es posible llevarlo a cabo aún en condiciones difíciles de conflicto social y de manifestaciones de violencia e ilegalidad, lo cual no significa que esa condición no sea un factor crítico para el éxito de una estrategia de desarrollo regional.
- f) La aplicación de la prospectiva estratégica territorial constituye una herramienta de mucha utilidad y eficacia para generar visiones de futuro y fuerza organizacional en los actores sociales e institucionales territoriales. No obstante, su buena conducción y su ejecución práctica, requiere condiciones de conocimiento y de experiencia suficientes, para asegurar el éxito del proceso. La participación de los organismos nacionales especializados en el tema, de la academia y de organismos internacionales deben ser de mucha importancia.
- g) El conocimiento del contexto del territorio constituye un ejercicio metodológico de gran importancia en el ejercicio de su análisis sistémico, toda vez que este no es un ente aislado de realidades mayores tales como macro regiones, el país y las tendencias del entorno internacional. A su vez, este análisis sistémico que comprende todas las dimensiones del desarrollo que, para el caso del territorio del Catatumbo, fueron seis: poblacional, económica, ambiente construido, ambiente natural, político administrativo y sociocultural, permite el conocimiento integral del territorio, especialmente cuando se logran establecer las diferentes conexiones existentes entre ellas.
- h) La existencia de políticas nacionales, coherentes con las experiencias asociativas de municipios para configurar regiones específicas de desarrollo, constituye un apoyo fundamental para que estas iniciativas, auténticas y válidas, logren producir cambios importantes en los procesos de organización del desarrollo regional, en la transformación en las condiciones de vida de la población y en la conservación de sus recursos naturales.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. En los dos países el tema regional es importante, vigente y estratégico para el desarrollo sostenible e incluyente; especialmente teniendo en consideración razones de equidad, justicia social, aprovechamiento de los recursos naturales e integración nacional. Esta importancia está plasmada en una normativa moderna y actualizada, en políticas públicas pertinentes y en el desarrollo de una institucionalidad especializada en el nivel nacional.
2. Las iniciativas generadas en las regiones ha sido un factor muy importante en el desarrollo de las dos experiencias, San Martín y Catatumbo. El interés y movilización de los actores institucionales y sociales existentes en estos territorios les han dado permanencia y sostenibilidad a las dos experiencias.
3. El interés y la movilización de los actores sociales e institucionales por el conocimiento objetivo de su propio territorio, les ha permitido dar fuerza a sus argumentos y visualizar posibilidades futuras de sostenibilidad de su propio desarrollo.
4. Partiendo de este conocimiento, en las dos experiencias se propusieron la construcción de una visión compartida de futuro de largo plazo y con el apoyo conceptual y técnico de organismos

nacionales y otros actores especializados, lo lograron empleando los métodos y herramientas de la prospectiva estratégica.

5. El logro de este planteamiento estratégico, en el caso del Perú, con un Plan de Desarrollo Regional Concertado al 2030 y en el de Colombia, con una Agenda de Desarrollo al 2032, les ha permitido influir en las políticas públicas: municipales, regionales y nacionales; así como en las políticas nacionales. Pero además contribuir a la estabilidad de las políticas regionales, los objetivos estratégicos de sus planes y algunas acciones de mediano y largo plazo.

6. Entre los factores de éxito más importantes de estas dos experiencias, es importante hacer referencia a las siguientes: a) las relaciones de colaboración y de confianza que se establecieron en las dos regiones producto de buenas prácticas de liderazgo y participación social; b) la existencia de equipos técnicos en las regiones con capacidad de organizar metodológicamente en proceso; c) el apoyo recibido de los organismos nacionales, tanto en materia de planificación como de ambiente y de otros organismos sectoriales e institucionales.

7. Un elemento común a las dos experiencias fue la participación de los actores del territorio en el proceso, mediante métodos y técnicas que indujeron a la reflexión, la participación con compromiso, el diálogo constructivo y el ejercicio de las responsabilidades compartidas

Tomando en consideración lo antes dicho, es de gran importancia que la RED tome la decisión tomar contacto directo con una o las dos experiencias y desarrollar un diálogo directo con los actores participantes, tanto en el nivel nacional como regional. Producto de este diálogo, se podrán afinar estas consideraciones y reflexiones preliminares y avanzar en el proceso de gestión del conocimiento que tiene como propósito

Trabajos citados

- CEPLAN. (2019). *Departamentos del Perú: San Martín*. CEPLAN. Lima: CEPLAN.
- Gobierno Regional de San Martín. (2018). *Plan de Desarrollo Regional Concertado San Martín al 2030*. Mayobamba: Gobierno Regional San Martín.
- Gobierno Regional de San Martín y Cooperación Alemana (GIZ). (2015). *La experiencia de la gestión territorial compartida en el departamento de San Martín (2006-2014). Sistematización de avances*. Gobierno Regional de San Martín. Lima: GIZ.
- PERU. MINISTERIO DEL AMBIENTE. (2015). *Lineamientos de política para el ordenamiento territorial*. Dirección General de Ordenamiento Territorial. Lima: Ministerio del Ambiente.
- Decreto Supremo No 087-2004-PCM. (2004). *Congreso Gob. Pe*. Recuperado el Febrero de 2019, de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CF18F05049D6D90A05258100005DD382/\\$FILE/1_4.Compendio-normativo-OT.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CF18F05049D6D90A05258100005DD382/$FILE/1_4.Compendio-normativo-OT.pdf)
- Perú. Presidencia de Consejo de Ministros. Secretaría de Descentralización. (25 de Febrero de 2019). *Secretaría de Descentralización*. Obtenido de www.descentralizacion.gob.pe: <http://www.descentralizacion.gob.pe>
- Gobierno Regional de San Martín. (2009). *Guía Didáctica. Resultados de la Zonificación Ecológica y Económica del Departamento de San Martín*. GTZ. Programa de Desarrollo Rural.
- Gobierno Regional de San Martín. Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana. Grupo Técnico de la ZEE San Martín. (SF). *Las potencialidades y limitaciones del departamento de San Martín. Propuesta de zonificación ecológica económica como base para el ordenamiento territorial*. Gobierno Regional de San Martín. Moyobamba, Perú: Gobierno Regional de San Martín.
- Gobierno de Colombia DNP. . (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia pacto por equidad*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá: DNP.
- Verdad Abierta. (15 de Febrero de 2019). *10 años. Verdadabierta.com* . Obtenido de <https://verdadabierta.com/la-riqueza-maldita-del-catatumbo/>
- Programa de Naciones Unidas par el Desarrollo-Embajada de Suecia. (2014). *Catatumbo. Análisis de conflictividades y construcción de paz*. UNPD-Embajada de Suecia. Bogotá: UNPD-Embajada de Suecia.
- UNODC-Gobierno de Colombia. (2018). *Colombia: monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017*. UNODC. Bogotá: UNODC.
- Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia*. DNP, Secretaría Técnica. Comisión de Ordenamiento Territorial. Bogotá: DNP.
- DNP. (2011). *Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales. Plan de desarrollo 2012-2015*. DNP-ESAP-Fondo de Población de Naciones Unidas-USAID. Bogotá: DNP.
- Asomunicipios. (S.F.). *Agenda Regional. Una visión compartida de desarrollo regional sostenible. Visión 2032. Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur de Cesar (González y Río de Oro)*. ASOMUNICIPIOS. Ocaña: ASOMUNICIPIOS.
- Asomunicipios-GIZ. (2016). *Asomunicipios: gestión y articulación para el desarrollo regional en contextos de conflicto y de construcción de paz, 1996-2016*. Programa de apoyo a la construcción de paz en Colombia. Bogotá: GIZ.



Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan). (15 de Febrero de 2019). *CEPLAN*. (CEPLAN, Productor) Obtenido de <https://www.ceplan.gob.pe>

Minminas. (2019). *Producción y exportaciones de carbón en Colombia. Análisis y consolidación de cifras*. Ministerio de Minas y Energía, Dirección de Minería Empresarial. Bogotá: MINMINAS.