

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAJAMARCA

ESCUELA DE POSGRADO



UNIDAD DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

PROGRAMA DE MAESTRÍA EN CIENCIAS

TESIS:

LA GESTIÓN PÚBLICA COMO FACTOR INFLUYENTE EN EL PROCESO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE CAJAMARCA, 2011 – 2019

Para optar el Grado Académico de

MAESTRO EN CIENCIAS

MENCIÓN: GERENCIA SOCIAL

Presentada por:

Bachiller: WHITMAN RONALD ORDOÑEZ GONZALES

Asesor:

Dr. PEDRO NAPOLEÓN SÁNCHEZ LEGRÁS

Cajamarca, Perú

2022

COPYRIGHT © 2022 by
WHITMAN RONALD ORDOÑEZ GONZALES
Todos los derechos reservados

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAJAMARCA

ESCUELA DE POSGRADO



UNIDAD DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

PROGRAMA DE MAESTRÍA EN CIENCIAS

TESIS APROBADA:

LA GESTIÓN PÚBLICA COMO FACTOR INFLUYENTE EN EL PROCESO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE CAJAMARCA, 2011 – 2019

Para optar el Grado Académico de
MAESTRO EN CIENCIAS
MENCIÓN: GERENCIA SOCIAL

Presentada por:
Bachiller: WHITMAN RONALD ORDOÑEZ GONZALES

JURADO EVALUADOR

Dr. Pedro Napoleón Sánchez Legrás
Asesor

Dr. Oscar Ranulfo Silva Rodríguez
Jurado Evaluador

Dr. Gricerio Delgado Vilchez
Jurado Evaluador

Dra. Doris Teresa Castañeda Abanto
Jurado Evaluador

Cajamarca, Perú

2022



Universidad Nacional de Cajamarca

SUNEDU/CD

Escuela de Posgrado

CAJAMARCA - PERU



PROGRAMA DE MAESTRÍA EN CIENCIAS

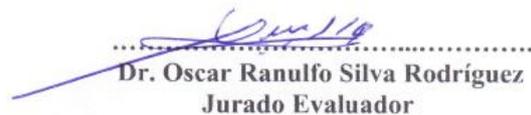
ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS

Siendo las 17:00 horas, del día 19 de julio de dos mil veintidós, reunidos en el Auditorio de la Escuela de Posgrado de la Universidad Nacional de Cajamarca, el Jurado Evaluador presidido por el **Dr. OSCAR RANULFO SILVA RODRÍGUEZ**, **Dr. GRICERIO DELGADO VILCHEZ**, **Dra. DORIS TERESA CASTAÑEDA ABANTO**, y en calidad de Asesor el **Dr. PEDRO NAPOLEÓN SÁNCHEZ LEGRÁS**. Actuando de conformidad con el Reglamento Interno y el Reglamento de Tesis de Maestría de la Escuela de Posgrado de la Universidad Nacional de Cajamarca, se dio inicio a la Sustentación de la Tesis titulada "**La gestión pública como factor influyente en el proceso de Ordenamiento Territorial de Cajamarca, 2011 - 2019**", presentada por el **Bachiller en Sociología WHITMAN RONALD ORDOÑEZ GONZALES**.

Realizada la exposición de la Tesis y absueltas las preguntas formuladas por el Jurado Evaluador, y luego de la deliberación, se acordó APROBAR con la calificación de EXCELENTE (1.7) la mencionada Tesis; en tal virtud, el **Bachiller en Sociología WHITMAN RONALD ORDOÑEZ GONZALES**, está apto para recibir en ceremonia especial el Diploma que lo acredita como **MAESTRO EN CIENCIAS**, de la Unidad de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales, con Mención en **GERENCIA SOCIAL**.

Siendo las 18:14 horas del mismo día, se dio por concluido el acto.


.....
Dr. Pedro Napoleón Sánchez Legrás
Asesora


.....
Dr. Oscar Ranulfo Silva Rodríguez
Jurado Evaluador


.....
Dr. Gricerio Delgado Vilchez
Jurado Evaluador


.....
Dra. Doris Teresa Castañeda Abanto
Jurado Evaluador

DEDICATORIA

A Dios, por la vida y oportunidades.

A mis padres, José Cruz y María Emperatriz

A mi familia, Lorena, Mathias y Flavia.

AGRADECIMIENTO

A cada una de las personas que participaron en la presente tesis como entrevistados. Sus respuestas han sido muy valiosas para entender el tema en investigación.

A la Asociación Servicios Educativos Rurales por permitirme ser parte de su equipo y comprender mejor las dinámicas del país.

A mi amigo, Vidal Chávez, por las sugerencias y apoyo durante el proceso de elaboración de la tesis.

A mi asesor, Dr. Pedro Sánchez, por los aportes en el camino.

A los docentes de la Unidad de Ciencias Sociales de la Escuela de Posgrado por los aprendizajes brindados.

ÍNDICE GENERAL

| | |
|--|-------------|
| ÍNDICE DE TABLAS | xi |
| ÍNDICE DE FIGURAS | xii |
| LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS USADAS | xiii |
| RESUMEN | xiv |
| ABSTRACT | xvi |
| INTRODUCCIÓN | xvii |
| CAPÍTULO I | |
| EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN | 1 |
| 1.1 Planteamiento del problema | 1 |
| 1.2 Formulación del problema | 7 |
| 1.2.1 Pregunta General..... | 7 |
| 1.2.2 Pregunta Específica 1 | 7 |
| 1.2.3 Pregunta Específica 2 | 7 |
| 1.3 Justificación..... | 7 |
| 1.4 Objetivos de la investigación | 8 |
| 1.4.1 Objetivo general..... | 8 |
| 1.4.2 Objetivos específicos..... | 9 |

CAPÍTULO II

| | |
|--|-----------|
| MARCO TEÓRICO | 10 |
| 2.1 Antecedentes de la investigación..... | 10 |
| 2.1.1 A nivel internacional | 10 |
| 2.1.2 A nivel nacional | 12 |
| 2.1.3 A nivel local..... | 14 |
| 2.2 Bases teóricas | 16 |
| 2.2.1 Teoría del Estado..... | 16 |
| 2.2.2 Teoría del Desarrollo Sostenible..... | 18 |
| 2.2.3 Enfoque de Desarrollo Territorial | 19 |
| 2.2.4 El Ordenamiento Territorial..... | 22 |
| 2.2.5 El Ordenamiento Territorial en el proceso de Descentralización peruano | 24 |
| 2.2.6 Enfoques de la Gestión Pública | 27 |
| 2.3 Definición de términos básicos | 36 |
| 2.3.1 Territorio..... | 36 |
| 2.3.2 Ordenamiento Territorial (OT) | 36 |
| 2.3.3 Gestión del territorio | 37 |
| 2.3.4 Gestión Pública | 37 |
| 2.3.5 Plan de Ordenamiento Territorial (POT)..... | 37 |
| 2.3.6 Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) | 38 |
| 2.3.7 Estudios Especializados (EE) | 38 |
| 2.3.8 Macrozonificación..... | 38 |

| | |
|---|----|
| 2.3.9 Comisión Técnica Regional (CTR) | 39 |
|---|----|

| | |
|-----------------------------|----|
| 2.3.10 Equipo Técnico | 39 |
|-----------------------------|----|

CAPÍTULO III

| | |
|-----------------------------------|-----------|
| HIPÓTESIS Y VARIABLES..... | 40 |
|-----------------------------------|-----------|

| | |
|---------------------|----|
| 3.1. Hipótesis..... | 40 |
|---------------------|----|

| | |
|-------------------------------|----|
| 3.1.1 Hipótesis General | 40 |
|-------------------------------|----|

| | |
|-----------------------------------|----|
| 3.1.2 Hipótesis Específicas | 40 |
|-----------------------------------|----|

| | |
|---|----|
| 3.2 Matriz de Operacionalización de Variables | 41 |
|---|----|

CAPÍTULO IV

| | |
|---|-----------|
| PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO | 42 |
|---|-----------|

| | |
|--------------------------------|----|
| 4.1 Tipo de Investigación..... | 42 |
|--------------------------------|----|

| | |
|-----------------------------|----|
| 4.2 Ámbito de estudio | 42 |
|-----------------------------|----|

| | |
|---|----|
| 4.3 Espacio temporal o período de análisis..... | 42 |
|---|----|

| | |
|---------------------------------------|----|
| 4.4 Enfoque de la investigación | 42 |
|---------------------------------------|----|

| | |
|--------------------------------------|----|
| 4.5 Diseño de la investigación | 42 |
|--------------------------------------|----|

| | |
|---------------------------------|----|
| 4.6 Nivel de investigación..... | 42 |
|---------------------------------|----|

| | |
|------------------|----|
| 4.7 Métodos..... | 43 |
|------------------|----|

| | |
|--|----|
| 4.8 Descripción del proceso de investigación. | 43 |
|--|----|

| | |
|-----------------------------|----|
| 4.9 Unidad de análisis..... | 44 |
|-----------------------------|----|

| | |
|---------------------------------|----|
| 4.10 Unidad de observación..... | 44 |
|---------------------------------|----|

| | |
|--|----|
| 4.11 Técnicas e instrumentos de recopilación de datos (validados)..... | 44 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| 4.12 Técnicas para el procesamiento y análisis de la información | 45 |
|--|----|

CAPÍTULO V

| | |
|--|------------|
| RESULTADOS Y DISCUSIÓN | 46 |
| A. RESULTADOS..... | 46 |
| 5.1. Descripción, interpretación y análisis de resultados..... | 46 |
| 5.1.1 La Planificación: El inicio de los procesos de ZEE como base del Ordenamiento Territorial en el Perú | 46 |
| 5.1.2 Las etapas y decisiones del Ministerio del Ambiente en el OT..... | 49 |
| 5.1.3 Los objetivos y metas propuestas..... | 52 |
| 5.1.4 Normas, planificación y metodologías adoptadas por el MINAM | 58 |
| 5.1.5 El proceso de Cajamarca | 64 |
| 5.1.6 El contexto que enmarcó el proceso de Ordenamiento Territorial regional | 72 |
| 5.1.7 Las decisiones del Gobierno Regional Cajamarca..... | 74 |
| 5.1.8 La participación de los actores regionales | 80 |
| 5.1.9 Estado actual | 86 |
| B. DISCUSIÓN..... | 88 |
| CONCLUSIONES..... | 93 |
| SUGERENCIAS..... | 96 |
| REFERENCIAS..... | 98 |
| ANEXOS | 107 |

ÍNDICE DE TABLAS

| Tablas | Descripción | Pág. |
|---------|--|------|
| Tabla 1 | Gestión Funcional versus Gestión por Procesos..... | 31 |
| Tabla 2 | Metas respecto al OT planteadas en el Segundo Plan Operativo Bienal..... | 52 |
| Tabla 3 | Metas respecto al OT planteadas en el Plan Nacional de Acción Ambiental..... | 55 |
| Tabla 4 | Metas y cambios en las Agendas Ambiente respecto al OT | 56 |
| Tabla 5 | Evolución del porcentaje de actores participantes en la CTR..... | 81 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| Figuras | Descripción | Pág. |
|----------|--|------|
| Figura 1 | Estado de la ZEE en regiones hasta el 2017..... | 48 |
| Figura 2 | Cambios en la ruta hacia el OT a partir de la RM 135-2013..... | 60 |

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS USADAS

ZEE: Zonificación Ecológica y Económica.

OT: Ordenamiento Territorial.

POT: Plan de Ordenamiento Territorial.

DIT: Diagnóstico Integral del Territorio.

EE: Estudios Especializados.

MINAM: Ministerio del Ambiente.

GRC: Gobierno Regional de Cajamarca.

CTR: Comisión Técnica Regional del Proceso de Zonificación Ecológica y Económica y Ordenamiento Territorial.

RESUMEN

El Ordenamiento Territorial (OT) permite un mejor uso y ocupación de los distintos territorios, siendo innegable su importancia para fomentar el desarrollo de las poblaciones. Bajo esta premisa, desde la segunda mitad de la década del 2000, en Cajamarca se empezó a trabajar el proceso de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) como primer paso para la elaboración del Plan de OT, el mismo que formalmente dio inicio en el año 2011. Sin embargo, han transcurrido varios años y a la actualidad no se cuenta con el ansiado plan, además que el proceso está estancado debido básicamente a diversas disposiciones que se han emitido desde el gobierno central.

En tal sentido, la presente investigación analiza la influencia de la gestión pública en el proceso de OT, que en determinado momento fue un tema de interés prioritario para el gobierno nacional. Al respecto, se realizaron entrevistas a actores que participaron directamente en el proceso durante varios años integrando la Comisión Técnica Regional (CTR). De igual modo, se revisó una importante cantidad de referencias para contrastar o sustentar lo obtenido en las entrevistas.

La investigación es de diseño no experimental, de corte transversal, asimismo, de nivel Explicativo y se han utilizado los métodos Analítico - Sintético e Inductivo - Deductivo. Los resultados muestran que efectivamente, la gestión pública ha limitado el proceso regional de OT de Cajamarca en el periodo 2011 – 2019. Igualmente, un conjunto de normas emitidas por el gobierno central desde el 2013, tuvieron una repercusión directa en el proceso de Cajamarca, impidiendo que se continúe trabajando en la formulación del Plan de OT, además de que el desempeño del Ministerio del Ambiente (MINAM), como ente rector, ha sido cuestionado. Estos aspectos ocasionan también la discontinuidad de la política territorial, pues no se tiene un Plan de OT, tampoco se cuenta con una Ley de OT a nivel nacional y se

han producido cambios en las funciones del MINAM a partir del 2017 que no deja clara la rectoría nacional en el tema.

Palabras clave: Ordenamiento Territorial, Plan de Ordenamiento Territorial, Gestión Pública.

ABSTRACT

The Territorial Ordering (TO) allows a better use and occupation of the different territories, being undeniable its importance to promote the development of populations. Under this premise, from the second half of the 2000s, Cajamarca began to work on the process of Ecological and Economic Zoning (EEZ) as the first step for the elaboration of the TO Plan, the same one that formally began in the year 2011. However, several years have passed and at present the desired plan is not in place, in addition to the fact that the process is stalled basically due to various provisions that have been issued from the central government.

In this sense, this research analyzes the influence of public management in the TO process, which at a certain moment was a matter of priority interest for the national government. In this regard, interviews were conducted with actors who participated directly in the process for several years as part of the Regional Technical Commission (CTR). Similarly, a significant amount of bibliography was reviewed to contrast or support what was obtained in the interviews.

The research is of a non-experimental design, cross-sectional, also of Explanatory level and the Analytical - Synthetic and Inductive - Deductive methods have been used. The results show that effectively, public management has limited the regional TO process of Cajamarca in the period 2011 - 2019. Similarly, a set of regulations issued by the central government since 2013 had a direct impact on the process of Cajamarca, preventing further work on the formulation of the TO Plan, in addition to the fact that the performance of the Ministry of the Environment (MINAM), as the governing body, has been questioned. These aspects also cause the discontinuity of the territorial policy, since there is no TO Plan, there is no TO Law at the national level and there have been changes in the functions of MINAM as of 2017 that do not make clear the national leadership on the subject.

Keywords: Territorial Ordering, Territorial Ordering Plan, Public Management.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación titulada: La gestión pública como factor influyente en el proceso de Ordenamiento Territorial de Cajamarca, 2011 – 2019, tiene el objetivo de analizar el desempeño de la gestión desde el Ministerio del Ambiente - MINAM (establecido como el ente rector nacional para encaminar el proceso) y del propio Gobierno Regional Cajamarca; además de identificar los elementos que han causado su paralización hasta la actualidad.

En los últimos años, Cajamarca se ha posicionado en los primeros lugares de pobreza y pobreza extrema a nivel de departamentos; asimismo, se han incrementado considerablemente los conflictos por el uso y ocupación del territorio, ocasionando incluso la pérdida de vidas humanas, tal como ocurrió en el conflicto por la viabilidad del proyecto minero Conga. En tal sentido, los procesos de gestión territorial a nivel regional, como la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) y el Ordenamiento Territorial (OT) se presentan como instrumentos que pueden contribuir no solo a la gestión de los conflictos, sino fundamentalmente al uso sostenible de los recursos y, por lo tanto, al desarrollo de las poblaciones. Sin embargo, el MINAM, ente rector en la materia, ha limitado sus esfuerzos con el paso de los años a pesar de que, en determinado momento, el OT fue una de las prioridades de gobierno. Esta situación ha incidido directamente en las gestiones de los gobiernos regionales que se han visto impedidos de avanzar con sus procesos, aunque, no se debe negar tampoco las debilidades que se presentan a nivel subnacional.

Se debe tener en cuenta el papel preponderante de los gobiernos regionales para generar condiciones que incentiven la superación de la pobreza a partir de la identificación de las oportunidades y limitaciones que se cuentan en sus territorios regionales. En la propuesta de ZEE de Cajamarca que fue aprobada, se identificaron 120 zonas ecológicas y económicas, desde las cuales, se pueden proponer y trabajar diversas alternativas de políticas y proyectos

en beneficio de la población. El paso siguiente, que es la formulación del plan de OT, se caracteriza por la necesidad de consensos y la generación de arreglos institucionales, algo que no ha podido trabajarse en la región hasta la fecha por una serie de elementos que se señalan en la investigación pero que guardan relación directa con las disposiciones surgidas desde el nivel central. En este contexto, en una región tan diversa como Cajamarca, el que el proceso de OT se haya estancado, dificulta también la promoción de la discusión contemplando las diversas miradas y propuestas, es decir, una alternativa para (re) pensar el desarrollo regional.

Para desarrollar la investigación se utilizó la entrevista como técnica y la guía de entrevista como instrumento, además de la revisión documental (planes, ordenanzas, guías, manuales, resoluciones, acuerdos y actas) que complementaron lo obtenido en cada una de las entrevistas. La investigación es de diseño no experimental, de corte transversal; asimismo, de nivel explicativo y se han utilizado los métodos Analítico - Sintético e Inductivo - Deductivo.

El documento final se estructura en cinco capítulos: En el Capítulo I se desarrolla lo concerniente al Planteamiento del Problema, que contiene la situación problemática, formulación del problema, justificación e importancia y los objetivos planteados. El Capítulo II en tanto, contempla el Marco Teórico de la investigación, señalando los antecedentes, bases teóricas y la definición de términos básicos. En el Capítulo III se abarca el planteamiento de las Hipótesis y Variables, indicándose, asimismo, la Matriz de Operacionalización de Variables. En el Capítulo IV se encuentra el Planteamiento Metodológico, en el que se muestra el tipo de investigación, ámbito de estudio, espacio temporal o periodo de análisis, diseño de la investigación, métodos de investigación, población, muestra, unidad de análisis y de observación, técnicas e instrumentos de recopilación de datos y las técnicas utilizadas para el procesamiento y análisis de información. En el Capítulo V, se enfatiza en los Resultados y la Discusión. Como parte de

los Resultados, se trata lo referente al inicio de los procesos de ZEE en el país, las etapas y decisiones del Ministerio del Ambiente, los objetivos y metas que se propusieron desde el gobierno nacional, las normas, planificación y metodologías adoptadas por el gobierno central, el proceso de Cajamarca, el contexto que enmarcó el proceso de OT regional, las decisiones del Gobierno Regional, la participación de los actores y el estado actual del proceso.

Por último, la investigación finaliza con las Conclusiones y Sugerencias que el maestrante ha considerado.

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1 Planteamiento del problema

La Comisión Económica para América Latina y El Caribe – CEPAL en el documento *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y El Caribe* (2001), brinda una aproximación al concepto de Ordenamiento del Territorio a partir de la experiencia latinoamericana, planteándolo como:

Un proceso de organización del territorio en sus aspectos económicos y sociales que permita la incorporación de mayor número de componentes endógenos en forma consensuada y que compatibilice los llamados valores ambientales del territorio, las aspiraciones sociales y la mantención de niveles de productividad recientes en las actividades económicas (p. 13).

Del mismo modo, se da cuenta que, dadas las características de las diferentes ciudades latinoamericanas, las políticas nacionales en el marco de la gestión territorial son fundamentales para el logro de un desarrollo integral. Igualmente, se resalta la necesidad de crear un Sistema de Ordenamiento Territorial mediante el diseño de políticas, normas y la participación de los actores involucrados. Es decir, se reconoce a nivel internacional la importancia de la planificación territorial a través de la elaboración de estudios técnicos entre los que destacan los planes de OT, que además deberían ser trabajados de manera participativa.

En el país, a partir de la segunda mitad de la década del 2000, algunos gobiernos regionales empezaron a trabajar en la elaboración de sus propuestas de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) como una etapa previa a la formulación de sus planes de OT. En el caso de Cajamarca, se inició formalmente con la elaboración de la ZEE en el año 2007,

estableciéndose un equipo técnico en el Gobierno Regional Cajamarca y conformándose la denominada Comisión Técnica Regional (CTR) del proceso de ZEE-OT por un conjunto de actores en representación del Gobierno Regional, Municipalidades Provinciales, ONGs, sociedad civil, gremios, entre otros.

En diciembre del 2010, al término de la gestión de Jesús Coronel Salirrosas se culminó y aprobó la propuesta de ZEE a nivel macro (regional), es decir, después de 3 años de generación de información y de una importante participación de diferentes actores. Precisamente, este último aspecto es uno de los que más han resaltado, reconociéndose a nivel nacional el carácter participativo e inclusivo del proceso, a pesar de que en la teoría debería ser meramente técnico. Ya en la gestión de Gregorio Santos Guerrero, en mayo del 2011 se aprobó la Guía Metodológica para desarrollar el proceso de Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento de Cajamarca, con el objetivo de impulsar el proceso de OT de manera participativa y que derive en la concertación de políticas y estrategias regionales para viabilizar el desarrollo territorial. En octubre de ese mismo año, se aprobó la actualización de la ZEE. Poco después, en noviembre, el Viceministerio de Recursos Naturales del MINAM, emitió la Resolución Viceministerial N° 005-2011 declarando viable el proceso macro de ZEE del departamento de Cajamarca, a efectos de iniciar con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

Para noviembre de 2012, el Gobierno Regional Cajamarca realizó un evento en el que se anunció oficialmente el inicio del POT; es decir, ya se habían establecido las bases para continuar con la etapa siguiente a la ZEE.

A la par, el presidente electo, Ollanta Humala, durante su primer mensaje presidencial del 2011, anunció que se darían mayores avances para la formulación de una política de OT en el país: “Avanzaremos profundamente en la política de ordenamiento territorial que nos permita establecer de manera participativa el uso racional de nuestro territorio” (Congreso de

la República, 2011). El anuncio fue bien recibido por varios sectores y un año después, con las consecuencias del conflicto Conga bastante frescas, Humala ofreció la dación de una norma de OT, sin embargo, pasados varios años, en nuestro país todavía no contamos con una Ley de OT y en los siguientes mensajes a la Nación, el tema simplemente fue obviado.

A pesar de estas cuestiones, en Cajamarca se planificó avanzar en la elaboración del POT pero, hacia mayo del 2013, el MINAM emitió la Resolución Ministerial (RM) N° 135-2013, que básicamente amplió el proceso para que las regiones elaboren sus POTs; es decir, ya no se podía pasar de la etapa de la ZEE a la formulación del POT, sin antes elaborar nuevos “instrumentos técnicos sustentatorios” que fueron definidos como Estudios Especializados (EE) en un número de siete (para el caso de Cajamarca aplican seis) y la integración y análisis de estos EE a través de otro instrumento denominado Diagnóstico Integral del Territorio (DIT). La RM además aclaró que en todo el proceso debería consultarse al MINAM para su opinión favorable.

Después de dos años de emitidas las nuevas disposiciones, en Cajamarca ya se contaba con hasta tres versiones de cada EE, luego de atender los comentarios y observaciones del MINAM, (varias de las cuales fueron catalogadas por los participantes en el proceso como aspectos de forma, más que de fondo). En este sentido, se empezó a cuestionar la capacidad técnica de la Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOT) del MINAM para atender los procesos regionales, y es que, por ejemplo, la tercera versión de cuatro EE, no tenían respuesta hasta medio año después de presentarse. Asimismo, a dos años de emitida la resolución se publicaron solamente las guías metodológicas para dos de los siete EE, es decir, tampoco se contaba con una base para que los gobiernos regionales puedan sustentar su trabajo. Según información oficial del Gobierno Regional Cajamarca, recién durante el 2018, el MINAM aprobó cinco de los seis EE, luego de 5 años de emitida la resolución y contarse con la primera versión de los estudios.

De otro lado, el que se haya restado importancia al OT también se constató en las Agenda Ambiente 2013 – 2014 y 2015 – 2016 producidas por el MINAM. Mientras en la primera, se consideraba prioritario que los gobiernos regionales cuenten con sus POTs, en la Agenda Ambiente 2015-2016, ya no se apuntó hacia este fin, sino que se bajó de nivel hasta ubicarse en la culminación de la ZEE y de los EE descritos en la RM N° 135-2013 (Ordoñez, 2015).

Otra norma que se criticó en Cajamarca fue la Resolución Ministerial N° 056-2015 también del MINAM respecto a la conformación y desempeño de las Comisiones Técnicas Regionales (CTR) que, en el caso de Cajamarca, fue conformada por un conjunto de actores diversos que garantizaron el nivel participativo del proceso. Bajo el amparo de esta nueva norma, el MINAM revisó la Ordenanza Regional y el Reglamento de la CTR de Cajamarca, señalando que debería reducirse el número de integrantes y eliminarse la Comisión Consultiva, que, en el proceso regional, fue un espacio de vital importancia, integrado por representantes de ONGs básicamente, que por su experiencia en el tema y en el manejo del enfoque participativo, brindaron un soporte importante durante todos estos años.

Hoy por hoy, las competencias del Ministerio respecto a OT no están claras. En el 2017 se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MINAM y una de sus funciones específicas es la de guiar procesos de Ordenamiento Territorial Ambiental (OTA), es decir, se inserta una nueva categoría o concepto (Ordenamiento Territorial Ambiental) que no deja en claro si se continuará trabajando en el OT como tal o se limitará únicamente a las ZEE. La confusión se acrecienta con el anuncio hecho en el mes de marzo del 2019 por el viceministro de Gobernanza Territorial de la PCM, Raúl Molina, quien afirmó que se instalará una Secretaría de Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgo de Desastres a nivel de la PCM, pero que, según lo descrito, se orientaría solamente de atender las situaciones de desastres.

Con la disolución del Congreso de la República a principios de octubre del 2019 y el nombramiento de un nuevo Gabinete Ministerial, presidido por Vicente Zaballos, el gobierno nacional elaboró un Plan de Gobierno hasta julio de 2021. Entre las propuestas anunciadas por Zaballos se incluyó el fortalecimiento del OT a través de la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

Sin embargo, las dificultades no recaen únicamente en el gobierno nacional. En el caso del Gobierno Regional de Cajamarca, inicialmente con la gestión de Gregorio Santos, se ratificó el apoyo al proceso de ZEE-OT, pero después se fue debilitando con el cambio de funcionarios de confianza que ya habían acumulado experiencia en el tema y con la eliminación de algunos puestos en el equipo técnico, así como la ausencia de apoyo sobre todo para acciones de incidencia a nivel nacional y regional. Otro momento complicado tuvo que ver con el despido de la coordinadora regional del proceso en el 2018 (designada desde el 2007), lo que ocasionó un estancamiento serio de lo avanzado. Asimismo, el gobierno regional cayó en errores que costaron hasta cierto punto el respaldo de otras instituciones y organizaciones, básicamente por la imagen de un gobierno opositor a la actividad minera y porque se asumió y difundió que la ZEE y el OT van a limitar ciertas actividades.

En el periodo que contempla la investigación, el contexto ratifica que en el corto plazo será imposible que en el país se apruebe una Ley de OT y se brinde el impulso necesario a los procesos de OT regionales, lo que repercute en el proceso departamental de Cajamarca a pesar de todo lo logrado.

A partir de lo mencionado líneas arriba, no es difícil pensar en algunas consecuencias que tienen implicancia directa en el desarrollo regional. En primer lugar, en Cajamarca se mantienen una serie de conflictos sociales por el desarrollo de determinadas actividades económicas en el territorio que no encuentran un camino de gestión y en tanto, no se cuente con un ordenamiento territorial, las actividades se seguirán priorizando en base a criterios

políticos o el interés de los distintos gobiernos, con lo que los conflictos sociales continuarán apareciendo. Precisamente, Chávez (2015) concluye que la formulación de instrumentos de OT son mecanismos viables para pensar el desarrollo de Cajamarca y dar respuesta a los conflictos mineros.

Unido a lo anterior, el estancamiento del proceso regional de OT de Cajamarca dificulta pensar en un departamento diversificado, como geográficamente lo es, y a partir de lo cual, se pueden diseñar un conjunto de planes, proyectos o programas que favorezcan el impulso a actividades económicas con potencial, como la ganadería, agricultura y el turismo que involucran a un sector importante de la población, en base a los criterios técnicos que puedan establecerse.

Del mismo modo, el OT desde su concepción, es un proceso que permite avanzar hacia el desarrollo. El que se le reste importancia supone entonces una significativa traba en el sentido de que se aporte para que Cajamarca deje de ubicarse en el primer lugar de pobreza a nivel nacional, con una problemática amplia que no se atiende a cabalidad.

Finalmente, el OT implica la toma de decisiones concertadas entre los diferentes actores para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio. En ese sentido, es necesario recalcar que, en Cajamarca, desde el 2007 se ha fortalecido la participación de un conjunto de actores para la formulación de la propuesta de ZEE, quienes se han encontrado para definir la marcha del proceso. Hoy, este espacio no tiene la dinámica de funcionamiento de años anteriores (por el mismo estancamiento del proceso de OT) lo que a su vez impide contar con un espacio para discutir el desarrollo regional, que hace falta en Cajamarca.

1.2 Formulación del problema

1.2.1 Pregunta General

¿De qué manera la gestión pública influye en el proceso de Ordenamiento Territorial regional de Cajamarca, 2011 - 2019?

1.2.2 Pregunta Específica 1

¿Cómo se expresa el desempeño de la gestión pública en relación al Ordenamiento Territorial?

1.2.3 Pregunta Específica 2

¿Qué factores han intervenido en el desarrollo del proceso de Ordenamiento Territorial regional de Cajamarca?

1.3 Justificación

Desde una mirada científica, la presente investigación incrementa el conocimiento respecto a los factores propios de la gestión pública que no han permitido que el departamento de Cajamarca cuente hasta el 2019 con un Plan de OT, lo que tiene implicancia directa en la organización de las actividades económicas y, por ende, del desarrollo regional. Asimismo, se brindan explicaciones contrastadas con la realidad, por lo que la investigación servirá a futuro como una fuente de consulta para otros estudios.

Desde una justificación teórica – práctica, los procesos de gestión territorial a nivel regional como la ZEE y el Plan de OT, se presentan como instrumentos que pueden contribuir al uso sostenible de los recursos y el desarrollo de las poblaciones, así como también, a la gestión de los conflictos sociales. Sin embargo, desde el nivel central, se ha descuidado la importancia del OT, lo que ha incidido directamente en las gestiones de los gobiernos regionales, viéndose impedidos de avanzar con sus procesos. Igualmente, las

debilidades y decisiones sin mayor sustento se han replicado en la gestión del gobierno regional, pese al respaldo de una serie de organizaciones sociales e instituciones públicas y privadas, descuidándose también el proceso.

De este modo, la investigación resuelve los aspectos de la situación problemática identificada y permite contar con mayores elementos respecto a la importancia del OT y en general, de la gestión del territorio. La investigación brinda elementos a las gestiones públicas y la población sobre el OT, haciendo énfasis en los factores que han limitado su formulación e implementación en Cajamarca, de modo que a futuro se eviten situaciones parecidas con otros procesos de desarrollo.

Finalmente, en el marco de una justificación personal – institucional, se debe indicar que, en una región tan diversa como Cajamarca, pero también con una problemática amplia (pobreza y extrema pobreza, sin un espacio para discutir el desarrollo y conflictos sociales pendientes de solución), un proceso de ZEE y OT participativo desde su concepción, ha hecho posible que los diferentes sectores interesados puedan aportar. No obstante, estas acciones se han visto limitadas por el estancamiento del proceso para la formulación del POT. Igualmente, el interés personal surge para obtener el grado de Magister en Gerencia Social y proporcionar elementos que entiendan las relaciones entre los niveles de gobierno y la importancia del OT. De igual modo, para resaltar la necesidad de que se considere la extensa información generada en la propuesta de ZEE y, ahora también en los EE, para que se construyan planes, proyectos y políticas en dirección a las demandas de la población.

1.4 Objetivos de la investigación

1.4.1 Objetivo general

Analizar la gestión pública como factor influyente en el proceso de Ordenamiento Territorial regional de Cajamarca, 2011 - 2019.

1.4.2 Objetivos específicos

1.4.2.1 Objetivo Específico 1.

Comprender el desempeño de la gestión pública en relación al Ordenamiento Territorial.

1.4.2.2 Objetivo Específico 2.

Conocer los factores que han intervenido en el desarrollo del proceso de Ordenamiento Territorial regional de Cajamarca.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1 Antecedentes de la investigación

Teniendo en cuenta la preocupación para desarrollar procesos de gestión territorial, varios gobiernos regionales en el país iniciaron, a partir de la segunda mitad de la década del 2000, la elaboración de sus propuestas de ZEE, como una etapa previa a la formulación del POT. En Cajamarca, el trabajo para la elaboración de la propuesta de ZEE inició en el 2007, pero después de 12 años, no se ha concluido con la formulación del POT y, al contrario, a la actualidad el proceso se muestra estancado.

2.1.1 A nivel internacional

A nivel internacional se han desarrollado investigaciones que en resumen dan cuenta de la importancia del OT en cada país, sin embargo, también se señalan algunas limitaciones, como las que tienen que ver con las capacidades de la gestión pública para encaminar este proceso. Ramírez (2016) en su tesis: *Construcción de Políticas Públicas de Ordenamiento Territorial en Chile: Propuestas Políticas Públicas para el Desarrollo Sostenible*, muestra el caso del vecino país, que en los últimos años ha generado una serie de mecanismos institucionales enfocados a proteger sus recursos naturales. La autora refiere que la discusión del OT para su incorporación en la política pública en Chile viene desde la década de los 90's, es decir, se ha mantenido en la discusión nacional con iniciativas estatales para brindarle institucionalidad, además de un marco regulatorio importante. Asimismo, identifica cuatro elementos constituyentes para una Política Nacional de Ordenamiento Territorial: a) Marco regulatorio adecuado e institucionalidad con competencias y alcances definidos; b) Carácter supranacional que permita coordinar políticas sectoriales; c) Integración vertical del territorio con la coordinación de distintos niveles administrativos y d) Amplia acción,

pensando al territorio como sistema. En esta línea, hace énfasis en la generación de políticas a partir del proceso de OT:

En los países que han adoptado el ordenamiento territorial como herramienta para lograr el desarrollo sostenible, el OT no se reduce a un mapa de zonificación, sino que es parte del proceso de diseño de las políticas sectoriales y en particular de generar una imagen futura del territorio deseado, es decir, el paisaje cultural que se quiere construir. (pp. 93-94)

Por su parte, Hernández (2018), producto de su trabajo de tesis denominado: *Propuesta para la homologación de criterios de ordenamiento territorial en la provincia de Napo* (Ecuador) resalta la importancia del ordenamiento territorial para la ejecución de diversas acciones en beneficio del desarrollo de la población:

El plan de desarrollo y ordenamiento territorial es el instrumento clave, en razón del cual se debe conciliar e integrar la propuesta de desarrollo (...) Los procesos deben articularse adecuadamente a políticas, programas, proyectos y estándares de información a nivel local, que faciliten la integración adecuada de los sistemas de información (...) La adecuada gestión y uso de la información debe permitir el monitoreo periódico de los indicadores establecidos en el PDOT, mejorando los procesos de planificación, implementación y toma de decisión. (pp. 157-158)

Es decir, claramente se señala el valor de considerar a los planes de ordenamiento territorial como elementos claves en el proceso de desarrollo. Sin embargo, esta situación implica el fortalecimiento de capacidades en los funcionarios a cargo de dirigir estos procesos, tal como lo señala Segura (2017) en su tesis: *Mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de instrumentos de ordenación del territorio. Análisis internacional comparado*. Para el autor, el OT en el contexto actual resulta mucho más necesario,

considerándolo como la única política integradora a largo plazo. En este marco se requiere un buen desempeño de las administraciones o gestiones públicas para encaminar los procesos:

Se requiere de una acción más decidida por parte de las administraciones públicas con competencia en ordenación del territorio para implementar estas estrategias y mecanismos (...) Si bien es cierto que este nuevo modo de planificación es complejo, no se debe olvidar que la realidad territorial es aún más compleja y los planificadores deben asumir un nuevo rol asociado a la comunicación y aprendizaje continuo con el conjunto de los actores territoriales implicados. (p. 293)

2.1.2 A nivel nacional

El contexto muestra que los gobiernos regionales y locales en los últimos tiempos han jugado un rol fundamental, primero en los escenarios de conflictos (no solo porque éstos se desarrollan en sus ámbitos sino también porque tienen el mandato para generar arreglos institucionales en relación a la gestión del territorio a través de los procesos de OT), así como también para la generación de políticas y proyectos de desarrollo. No obstante, la gestión del territorio se ha realizado sin una visión de planificación en el sentido estricto. Pereda y Zavaleta (2018) en la tesis: *Planificación estratégica y su influencia en el ordenamiento territorial del distrito de Paiján*, resaltan la importancia de la planificación territorial impulsada desde los gobiernos locales y regionales, algo que todavía no es entendido por las instancias gubernamentales a nivel central:

La responsabilidad primordial de los gobiernos municipales es promover y sostener un desarrollo local sustentable (...) Contar con un marco de planificación y ordenamiento territorial es un aspecto básico para lograr tal objetivo. El componente de planificación es el que define el rumbo y las características distintivas del

desarrollo buscado, mientras que el OT es la expresión espacial de las políticas de desarrollo. (p. 118)

En tanto, Pérez (2018) en su tesis: *Ordenamiento Territorial del distrito de Quiquijana (provincia de Quispicanchi, región Cusco*, es enfático en señalar que a excepción de la reglamentación para la ZEE (que es la etapa previa a la formulación de los planes de OT), no existe en el país una reglamentación específica para el OT, además de que la Guía Nacional de OT, publicada en el 2009, es sumamente general. A partir de lo trabajado por el autor, se asume entonces, que, a partir de las limitaciones, es que se evidencian también dificultades a nivel de los gobiernos regionales y locales que quieren desarrollar sus procesos; es decir, las debilidades a nivel subnacional, son el reflejo de las debilidades en el nivel central:

En cuanto a la aplicación de los instrumentos de gestión en ordenamiento territorial, ésta queda a cargo de los gobiernos regionales y locales, muchos de los cuales presentan debilidades en las capacidades de recursos humanos y financieros. Lo cual limita la elaboración y la aplicación eficiente de estos instrumentos. (p. 13)

En el mismo sentido, Díaz (2015) muestra que, en el caso de la provincia de Pacasmayo, el que no se haya formulado un POT ha motivado la permanencia de factores que obstaculizan el crecimiento económico y por lo tanto el desarrollo de su población. En esta línea, refiere que “un efectivo Ordenamiento Territorial exige, en primer lugar, la formulación de una política que, a través de organismos públicos y de normas legales, permita tomar decisiones vinculantes de manera coordinada y concertada”. (p. 224)

Igualmente, menciona que la decisión de adoptar este proceso encaminará la protección del medio ambiente, el uso adecuado de los recursos naturales y por supuesto, el bienestar de la población en su conjunto, es decir, se considera una vez más, que es en un proceso clave para lograr el desarrollo.

2.1.3 A nivel local

Chávez (2015), en su tesis de maestría: *Conflictos mineros, Desarrollo y Ordenación Territorial en Cajamarca – Perú (1993 – 2015)*, concluye que, en el país, los procesos de ordenamiento territorial son incipientes, sumado a que el marco normativo no es suficiente, además de estar integrado débilmente y que existe una superposición de las competencias gubernamentales respecto al asunto. Asimismo, señala el desequilibrio en la gestión territorial a partir de su análisis de la actividad minera y los conflictos presentes en Cajamarca:

En los últimos 20 años el avance de la industria extractiva ha sido significativa (...) debido a la inexistencia de instrumentos para la ordenación del territorio que permita racionalizar las diversas actividades productivas, lo que ha favorecido la generación de desequilibrios en los usos del territorio. (p.83)

Otros estudios de postgrado a nivel local tienen el común denominador de plantear propuestas para instrumentalizar el OT, ya sea a nivel de provincias o regional. Así, Azahuanche (2018) en su tesis: *Modelo de Planeamiento del Ordenamiento Territorial para la Provincia de Cajamarca utilizando la Teoría de la Lógica Difusa*, se plantea formular un modelo de POT que promueva el desarrollo sostenible de Cajamarca, en base al aprovechamiento de los recursos naturales responsablemente y en el marco del respeto a los derechos humanos. En tal sentido, partiendo de la experiencia del proceso de ZEE y OT a nivel regional, el autor resalta el valor de que la provincia de Cajamarca cuente con un modelo de OT, el mismo que brindaría beneficios en tres aspectos: Aspectos técnicos, aspectos científicos y, personales; es decir, en el uso adecuado de recursos naturales, manejo correcto de los ecosistemas productivos y mejora de la calidad de vida de las personas.

De otro lado, Sáenz (2016), presenta la tesis: *Implementación del sistema de planeamiento y su uso como instrumento para el desarrollo territorial en el departamento de*

Cajamarca, con el objetivo de determinar la contribución al desarrollo del sistema de planeación del Gobierno Regional. El autor menciona que en el país no se cuenta con una legislación específica en materia de ordenamiento territorial, razón por la cual, se considera al OT solamente como un instrumento de la política ambiental y no de la planificación del desarrollo. Resalta también, que la ZEE regional aprobada no tiene aplicación práctica en el planeamiento regional, a excepción de un uso geográfico o didáctico; del mismo modo indica a breve rasgo el conflicto entre los tres niveles de gobierno por la incorporación de nuevas etapas antes de que los gobiernos sub nacionales elaboren sus respectivos planes de OT:

Este tema tiene contenidos de carácter político dependiendo de la óptica de la posición político partidaria cuyo conflicto ya camina por cuarenta seis meses sin solución; pero también tiene interés económico de grupos empresariales y presión de las industrias extractivas tanto de minerales metálicos, no metálicos, agrícolas, ganaderas y de servicio extractivo en general, que el común de ellas es no buscar los balances de desarrollo sostenible. (p. 40)

Sáenz señala brevemente el aspecto político como factor que causó el estancamiento del proceso de OT regional, aunque no ahonda más en este detalle.

Vega (2017) en su tesis: *La gestión territorial municipal y su influencia en el desarrollo local en el distrito de Chetilla – Cajamarca, 2011-2016*, propone determinar la influencia de la gestión territorial municipal en el desarrollo de Chetilla. En la investigación hace referencia a la rectoría del MINAM para dirigir los procesos de OT a nivel local, que es el caso del distrito de Chetilla; igualmente, se recogen las opiniones de funcionarios municipales que señalan algunas razones por las que en el distrito no se ha iniciado el proceso de OT, entre las que se encuentran la carencia de recursos económicos; ausencia de voluntad política; el restar importancia al proceso por ser un distrito pequeño y, el limitado conocimiento del marco legal sobre el tema. No obstante, no se precisa en las cuestiones que

llevaron a estancar el proceso regional debido a las nuevas directivas dadas desde el MINAM y que, en el caso de un distrito, se complicaría aún más por las razones identificadas por los propios funcionarios. Es decir, la investigación no ahonda en el análisis de las capacidades del MINAM y del propio gobierno local.

2.2 Bases teóricas

2.2.1 Teoría del Estado

El Estado es una forma de organización con poder administrativo y de decisión sobre un territorio; también se lo entiende como el conjunto de instituciones que realizan funciones públicas. Jellinek (2004) en *Teoría General del Estado*, señala que el Estado es determinado por una organización subordinada a la voluntad humana, fijado en una determinada superficie geográfica. Por tal razón, su poder se ejerce sobre determinado ámbito territorial con ciertas características:

Cuando se considera el territorio en su aspecto físico, se entiende el conjunto de condiciones naturales del Estado, abstracción hecha del aspecto físico de sus habitantes. Por consiguiente, las propiedades del suelo, su fertilidad, riquezas y productos naturales, magnitud, forma y límites del territorio, situación respecto al mar, la existencia de ríos, clima, etc., todas estas propiedades, directa o indirectamente, ejercen un influjo en los hombres en sociedad, así como la organización del Estado y en el contenido y límite de su actividad. (p.110)

El autor apunta que la soberanía del Estado parte de la idea que mantiene todo el poder, con lo que se entiende el concepto de Estado Moderno. En tanto, Max Weber, en la reedición de *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva* (1964) define al Estado como:

Un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente. Dícese de una acción que está políticamente orientada cuando y en la medida en que tiende a influir en la dirección de una asociación política; en especial a la apropiación o expropiación, a la nueva distribución o atribución de los poderes gubernamentales. (pp. 43-44)

Por su parte, Hall e Ikenberry (1993) en *El Estado*, nos provee de otra definición de lo que significa Estado, entendido como “un conjunto de instituciones enmarcadas dentro de un territorio geográficamente delimitado, siendo la institución más importante la que controla los medios de violencia y coerción, con lo que el Estado monopoliza el establecimiento de normas dentro de su territorio”.

Lo anterior permite resaltar los elementos constitutivos del Estado que son: a) El territorio, como el espacio en el que se desarrolla la acción estatal; b) La población, que habita en el territorio del Estado; c) El gobierno, que dirige acciones hacia garantizar el bienestar de la población y, d) La soberanía, que es el poder supremo, está relacionada al ejercicio de la ley.

De otro lado, tomando como referencia a la *Constitución Política del Perú* (1993), el gobierno del Estado Peruano es unitario, representativo y descentralizado, organizado por la separación de poderes (Art. 43) y entre sus deberes esenciales se encuentran el defender la soberanía nacional; garantizar la vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general (Art. 44). Asimismo, los artículos 67 y 68 señalan que el Estado determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de los recursos naturales; además de estar obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas. Es decir, hay un interés especial en la gestión de los recursos.

2.2.2 Teoría del Desarrollo Sostenible

Las teorías del desarrollo son importantes para entender y planificar el desarrollo humano, así como el crecimiento económico sostenible. Al centrarse la investigación en un proceso dirigido a fomentar el desarrollo de las poblaciones, es necesario tener en consideración algunos postulados. Así, de acuerdo al informe elaborado en 1987 por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas (Informe Brundtland), el desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas, garantizando el equilibrio entre el crecimiento económico, el cuidado del medio ambiente y el bienestar social. Entonces, el desarrollo sostenible está referido al uso eficiente de recursos, agua, energía y materiales, así como al fomento de la producción ecológica y de la producción ecoeficiente, producción local y de las formas de consumo sostenibles. En este sentido se plantearon los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que son un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar la paz y prosperidad. Son 17 los objetivos que tienen su sustento en los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: 1) Fin de la pobreza, 2) Hambre cero, 3) Salud y bienestar, 4) Educación de calidad, 5) Igualdad de género, 6) Agua limpia y saneamiento, 7) Energía asequible y no contaminante, 8) Trabajo decente y crecimiento económico, 9) Industria, innovación e infraestructura, 10) Reducción de las desigualdades, 11) Ciudades y comunidades sostenibles, 12) Producción y consumo responsables, 13) Acción por el clima, 14) Vida submarina, 15) Vida de ecosistemas terrestres, 16) Paz, justicia e instituciones sólidas y 17) Alianza para lograr los objetivos.

2.2.3 Enfoque de Desarrollo Territorial

El enfoque de desarrollo territorial permite señalar una posibilidad de desarrollo en base a las potencialidades y limitaciones de los territorios, facilitando que desde la gestión pública se generen diversas iniciativas para atender la problemática y demandas existentes.

De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y El Caribe – CEPAL (2019), el Desarrollo Territorial se entiende como un “proceso de construcción social del entorno, impulsado por la interacción entre las características geofísicas, iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio”. En este marco, es necesario considerar el Desarrollo Sostenible y Desarrollo Económico, como dos de los principales aspectos a los que apunta la gestión territorial.

Sandoval (2014), manifiesta que el desarrollo territorial es posibilitado por la planificación territorial:

En su aplicación práctica, la planificación territorial se presenta como una modalidad de planificación referida a un objeto de intervención denominado territorio y no necesariamente sobre una localidad o una región. Este tipo de planificación es funcional a la definición del territorio (...) La planificación territorial se asocia a materias tales como: la relación urbano–rural; la planificación de cuencas hidrográficas; la planificación de la gestión de riesgos, y aspectos físicos de la planificación, como la infraestructura y localización de las actividades, zonificaciones, entre otros. (pp. 19-20)

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Banco Mundial, en el documento: *Enfoques de Desarrollo Territorial en proyectos de inversión. Estudios de caso* (2008), recogen un concepto de la Unión Europea que define el

enfoque territorial como una estrategia de desarrollo de una zona que se basa en las realidades, puntos fuertes y débiles de la misma y se fundamenta en sus recursos endógenos y en la búsqueda de un desarrollo duradero. El enfoque territorial de este modo, se caracteriza por ser un proceso de toma de decisión ascendentes, participativos, integrados e innovadores, sumado a que las inversiones deben respaldarse en el enfoque territorial “para promover dinámicas endógenas al territorio, generadas a partir de las capacidades de los actores locales y de las ventajas comparativas propias al territorio mismo”. (p. 2)

2.2.3.1 Principios conceptuales del Enfoque de Desarrollo Territorial.

La FAO también elabora un trabajo relacionado al desarrollo territorial (2018). En el marco de esta iniciativa plantea los siguientes principios conceptuales del enfoque de la gestión territorial:

- Basado en los Actores: Reconocimiento de la heterogeneidad de los intereses y visiones que tienen los actores del territorio.
- Basado en el Territorio: Reconocimiento de los territorios como unidades espaciales de análisis, modelados por las relaciones sociales e históricas que se producen entre los actores y el territorio.
- Dinámico: Comprensión y aprendizaje de la complejidad de un ambiente en constante cambio para apoyar los patrones positivos de cambio y ayudar a mitigar los patrones negativos.
- Sistémico: Suposición de la complejidad de un contexto territorial y las interdependencias dentro y entre territorios.
- Multi-sectorial: Integración de las dimensiones sociales, económicas, políticas y culturales de la visión que tienen los actores del territorio.
- Multi-nivel: Integración de los diferentes niveles y escalas territoriales en el sistema de gobierno.

- Participativo y negociado: Consideración del territorio como una arena de negociación para reforzar el diálogo y la confianza mutua, e incrementar el poder de negociación.

2.2.3.2 Componentes del Desarrollo Territorial.

En el mismo trabajo mencionado previamente, la FAO establece los componentes del Desarrollo Territorial, los mismos que son:

- Sostenibilidad sistémica: Como principal pilar y en tres aspectos: económica, social y medioambiental.
- Gobernanza: Que promueve una efectiva gestión y transparente aplicación de las políticas de desarrollo territorial, en base a toma de decisiones participativa.
- Inclusión social: Considera el crecimiento inclusivo de los territorios rurales afectados por la pobreza y la desigualdad a partir del estímulo de inversiones.
- Ordenamiento Territorial: Que permite organizar el uso, aprovechamiento y ocupación del territorio sobre la base de las potencialidades y limitaciones.
- Resiliencia al cambio climático: Como respuesta a los efectos del cambio climático, además de considerarse como una política transversal.
- Equilibrio rural-urbano: Establecer sinergias entre territorios rurales y urbanos.
- Producción agrícola: Como una de las acciones que permitirá el desarrollo territorial sostenible.
- Emprendimiento e innovación rural: Que implica promover innovaciones tecnológicas, organizativas y de gestión, con aprendizaje permanente y adaptación, colaboración y trabajos en red.

Con lo anterior, el enfoque le brinda un soporte importante al reconocimiento de los recursos con los que cada territorio cuenta, motivando su valoración y colocando la mirada en lo endógeno como aspecto sustancial para el desarrollo. Es importante entonces, el

involucramiento de los distintos actores (políticos, sociales, económicos, académicos) que están presentes en el territorio, entendiendo que el enfoque plantea que el territorio funcione como un todo articulado, siendo necesario sus conocimientos y propuestas que tienen al respecto.

2.2.4 El Ordenamiento Territorial

El OT encierra un significado amplio pero se puede entender como un proceso técnico - administrativo que adquiere una carga política importante por la búsqueda de consensos que se deben generar entre los actores presentes en el territorio, para definir su ocupación ordenada y sostenible en base a ciertas condiciones. Partiendo de esta concepción, consigue establecerse como un proceso que, encaminado adecuadamente, puede aportar de manera sustancial al desarrollo de los territorios y sus poblaciones.

Precisamente, Gómez (2008) señala que puede ser difícil establecer una definición de ordenamiento u ordenación territorial (como se conoce en España), no obstante, siempre gira en torno a tres elementos: Actividades humanas, espacio y el sistema. La articulación de estos aspectos implica que el OT facilite colocar cada actividad en el lugar que le corresponde. (p. 52)

Del mismo modo, Pujadas y Font (1998) refieren que se debe entender al OT como el resultado de las acciones ejecutadas por la población para adaptar el territorio de tal manera que se atiendan sus necesidades, además de que, en un contexto en el que se llama a la atención sobre la biodiversidad, también se debe considerar la preservación de otras especies vivas, lo que hace referencia a la articulación obligatoria con otros instrumentos de desarrollo y gestión que dirigen los gobiernos en sus jurisdicciones. Ambos autores igualmente, enmarcan la discusión respecto a la aplicación del OT, centrándose en los siguientes elementos:

a) Sobre el carácter público: Entendiendo que el OT es competencia estatal, pero tiene que ver, en muchos casos, con el orden del territorio realizado por agentes privados, lo que significa que los privados tendrán que asumir las condiciones de ordenamiento que el Estado pueda establecer, aunque también expresarán sus demandas y propuestas.

b) Sobre la escala: Para definir el nivel de escala geográfica en el que se aplique el OT.

c) Sobre la disyuntiva entre la planificación física entendida como ordenación de los usos del suelo y desarrollo económico regional: El OT puede adaptarse a ambas aproximaciones o englobar a las dos.

d) Sobre el carácter científico, técnico y político: Que resalta las diversas ópticas que se tienen sobre el OT para la toma de decisiones.

A partir de lo anterior, los autores concluyen que las dos acepciones básicas de OT serían: 1) La planificación física de ámbitos regionales y subregionales y, 2) Conjunto de decisiones que son competencia del sector público y que afectan el territorio. Asimismo, concluyen que el concepto de política territorial, muchas veces usado para hacer mención a otro instrumento, se debe entender como un sinónimo de OT.

Al ser un instrumento de planificación, los planes de OT deben ser elaborados en los distintos niveles de acuerdo a la organización de las competencias, es decir, a nivel local, provincial, regional y nacional. Generalmente, los niveles inferiores toman como base lo trabajado en el nivel mayor siempre con un sustento en instrumentos legales, con la finalidad de que los resultados puedan ser vinculantes y se atiendan las situaciones o problemática actual. En relación a esto, Gómez (2008) enumera una serie de problemas que el OT podría atender, como aquellos derivados del desequilibrio territorial; las degradaciones ecológicas y mal uso de recurso naturales; prevención de riesgos; mezcla y superposición desordenada de

usos de la tierra; accesibilidad a la explotación de recursos naturales; accesibilidad de la población a lugares de trabajo; dificultades para dotar de equipamiento y servicios públicos; conflictos entre actividades y la descoordinación entre organismos públicos y niveles administrativos. Además, define los siguientes objetivos generales para el OT:

a) Desarrollo sostenible integral, equilibrado y en términos de calidad de vida; b) Utilización racional del territorio y gestión responsable de los recursos naturales; c) Calidad ambiental y, d) Calidad de la gestión pública y coordinación administrativa.

En relación al plan de OT, Pujadas y Font (1998) refieren que muestra el análisis de la situación actual del territorio con los elementos relevantes. En base a este diagnóstico se establecen los objetivos y metas, así como la propuesta de un modelo territorial, que es la situación que se quiere alcanzar; no obstante, no finaliza con esta labor, pues el plan debe abarcar las acciones que permitirán alcanzar la situación o futuro deseado: “Ésta era en definitiva la intención básica del plan: alcanzar un futuro mejor del que se habría obtenido en ausencia de ordenación”. (p. 28)

Finalmente, al alcanzar la situación deseada, será conveniente realizar el análisis de la realidad en la que se encuentra en ese momento y continuar planteando alternativas para el futuro, convirtiéndose el OT en un proceso circular y permanente.

2.2.5 El Ordenamiento Territorial en el proceso de Descentralización peruano

Con el periodo del gobierno de transición de Valentín Paniagua Curazao y el inicio del proceso de descentralización, se permitió fortalecer la normativa relacionada al OT. En abril del año 2001, el presidente Paniagua emitió el Decreto Supremo N° 045-2001-PCM que constituye la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial y declara de interés nacional el Ordenamiento Territorial Ambiental. Ya en el gobierno de Alejandro Toledo, se

brindan dos leyes importantes para el desempeño de los gobiernos subnacionales: La Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

2.2.5.1 Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) – Ley N° 27972.

Las principales normas que regulan la acción de los gobiernos regionales y municipalidades contemplan la ejecución de medidas en torno a la gestión territorial como herramienta para el desarrollo sostenible. La Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N° 27972 (2003), en el Capítulo I, Artículo 73 – Materias de Competencia Municipal, en el marco de las competencias y funciones específicas establece en primer lugar: Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial, justificando que: “Las municipalidades provinciales son responsables de promover e impulsar el proceso de planeamiento para el desarrollo integral correspondiente al ámbito de su provincia, recogiendo las prioridades propuestas en los procesos de planeación de desarrollo local de carácter distrital” (p.36).

La norma establece, además, una relación articulada entre los niveles de los gobiernos provinciales y distritales, señalando que los planes elaborados por las municipalidades distritales, dirigidos a la organización del espacio físico y uso del suelo, deberán estar sujetas a las normas provinciales sobre el asunto. En este punto, precisamente, otra de las funciones específicas establecidas para las municipalidades es la de emitir las normas técnicas generales relacionadas a la organización del espacio físico y uso del suelo, además de aquellas que apuntan a la protección y conservación del ambiente.

La Ley define las competencias y funciones específicas con carácter exclusivo o compartido en el aspecto de Organización del espacio físico y Uso del suelo, siendo las siguientes:

a) Zonificación; b) Catastro urbano y rural; c) Habilitación Urbana; d) Saneamiento físico legal de asentamientos humanos; e) Acondicionamiento territorial; f) Renovación urbana; g) Infraestructura urbana o rural básica; h) Vialidad y, i) Patrimonio histórico, cultural y paisajístico.

2.2.5.2 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) – Ley N° 27867.

A la par de una legislación para el ejercicio de las municipalidades, en el inicio del proceso de descentralización también se brindó la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) – Ley N° 27867 (2002). En el Artículo 29, se señala la constitución de Gerencias Regionales, entre las que se encuentra la de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, la misma que tiene a su cargo el ejercicio de funciones específicas sectoriales en materia de OT.

Asimismo, uno de los principales aspectos en la norma es que se habla de “planes de ordenamiento territorial”, dejando por sentado la función de las administraciones regionales para iniciar procesos dirigidos a ordenar sus territorios. Así, en el Artículo 50, se establecen las funciones en materia de población, siendo una la de programar y desarrollar acciones “que impulsen una distribución territorial de la población en función a las potencialidades del desarrollo regional y en base a los planes de ordenamiento territorial y de la capacidad de las ciudades para absorber flujos migratorios” (p. 38).

Sin embargo, es en el Artículo 53 en el que se detallan las funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial, estableciéndose como primera función: “Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los Gobiernos Locales” (p. 43).

Cabe indicar que en el Decreto Supremo N° 047-2009-PCM que aprueba el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2009”, se norman algunas transferencias de las funciones del Art. 53 de la LOGR que recaen en responsabilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación con el Ministerio del Ambiente.

La LOGR ha servido como sustento para que los gobiernos regionales del país puedan impulsar no sólo sus procesos de ordenamiento territorial, sino todos aquellos que tienen que ver con la búsqueda del desarrollo de sus poblaciones. En el caso de Cajamarca, la normativa que se ha generado respecto al asunto se fundamenta precisamente en la mencionada Ley.

2.2.6 Enfoques de la Gestión Pública

2.2.6.1 El paradigma burocrático.

En su obra *¿Qué es la burocracia?*, Max Weber (2001) plantea que debe existir cierto grado de organización administrativa para que se permita el ejercicio del poder. La burocracia entonces, permite mejores resultados a partir de ciertas reglas, jerarquía y distribución de las tareas: “La burocratización implica en particular, la posibilidad óptima de poner en práctica el principio de la especialización de las funciones administrativas conforme a regulaciones estrictamente objetivas” (p. 50).

Para Weber, coexisten algunos rasgos característicos de la burocracia a través de los cuales desarrolla sus operaciones:

a. Principio de sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados en general normativamente. En este punto, se hace referencia primero, a que las acciones se distribuyen de constantemente como obligaciones oficiales; segundo, la autoridad se establece por normas relacionadas a acciones coactivas, físicas, entre otras y, tercero, precisamente las normas garantizan el cumplimiento de los deberes y derechos, pero solo pueden prestar

servicios las personas calificadas para tal función. Los tres elementos constituyen la denominada “autoridad burocrática”.

b. La jerarquía involucra un sistema donde los funcionarios superiores ejercen supervisión sobre los inferiores.

c. La administración se funda en documentos escritos (archivos) que se conservan.

d. Administrar un cargo especializado implica una excelente preparación.

e. Durante el ejercicio del cargo o jornada establecida, los funcionarios deben desplegar todas sus capacidades.

f. El ejercicio del cargo debe adherirse a normas que los funcionarios deben aprender.

En relación al tema de estudio, es importante señalar lo que el mismo Weber plantea respecto a las consecuencias económicas y sociales de la burocracia y que depende de la forma en la que se organice. El autor menciona que, con frecuencia, la burocratización se ha realizado en franca alianza con intereses capitalistas, perjudicando por lo tanto, la consecución de objetivos, además de que: “En determinadas condiciones, la democracia promueve ostensibles rupturas y trabas en el seno de la organización burocrática. Por esto, hay que considerar la orientación particular tomada por la burocratización en cada caso histórico singular”. (p. 91)

2.2.6.2 La creación de valor público.

Moore (1998) plantea que el ejercicio responsable de los directivos públicos aporta a generar valor. Evidentemente, el funcionamiento de las instituciones públicas tiene influencia en la acción de los funcionarios, sin embargo, el éxito es el incremento de valor público que producen las instituciones en determinado tiempo, lo que comprende que se trabajen en ideas acertadas y útiles. La imaginación gerencial (también trabajada por Moore) en tanto, tiene que ver con plantearse oportunidades ante las diversas situaciones, de modo que se cree

mayor valor público. En este punto debe primar una conducta ética para tomar mejores decisiones, por lo que, enumera algunas técnicas que deberían practicarse para decidir de manera acertada: a) La promoción empresarial; b) La gestión del desarrollo de la política; c) La negociación; d) La deliberación pública; e) El aprendizaje social y el liderazgo social; f) El marketing público y la g) Comunicación estratégica.

En el mismo sentido, Moore plantea tres dimensiones del Valor Público relacionadas entre sí, que son la dimensión sustantiva (misión o propósito de la institución u organización), dimensión política y dimensión administrativa. Igualmente, Moore desarrolla una estrategia para la organización pública que tiene que ser ajustada a través de tres pruebas:

- Primera prueba: La estrategia debe ser valiosa ante el público.
- Segunda Prueba: La estrategia debe ser política y legítimamente sostenible.
- Tercera Prueba: La estrategia debe ser operativa y administrativamente viable.

Otros autores como Mokate y Saavedra (2006), proponen un marco estratégico para la creación de Valor Público, expresado en un primer nivel a través de la misión, visión y mandato de la institución u organización. En un segundo nivel se encuentran los programas políticas y proyectos (Gestión Programática); Capacidad Operativa (Gestión Organizacional) y Recursos y Autoridad (Gestión política) y finalmente, todo está enmarcado por el entorno social, económico, político e institucional.

2.2.6.3 La gestión por procesos.

A diferencia de la gestión funcional, la gestión por procesos implica que se reorienta la organización al interno con el objetivo de producir los resultados esperados o exigidos. Este enfoque se incorpora con la justificación de que cuando las actividades y recursos se manejan como procesos producen un mejor resultado. Aguilar (2006) desarrolla su trabajo de

la Nueva Gestión Pública y resalta la importancia de la Gestión por Procesos, señalando que:

Cada persona o unidad en una organización pública es receptor de un insumo, transformador del mismo mediante su trabajo y proveedor de un nuevo producto a un cliente sucesivo (...) En la medida en que estos tres roles se ejercen en conformidad con los estándares prescritos se incrementa el valor de la cadena y del producto final, mientras de lo contrario se incrementan sólo los costos por defectos, re trabajos, redundancias y controles. (p. 324)

En el siguiente esquema se muestran las diferencias entre el modelo de gestión funcional y el modelo de gestión por procesos:

Tabla 1*Gestión Funcional versus Gestión por Procesos*

| Gestión Funcional | Gestión por Procesos |
|---|--|
| Organización por departamentos o áreas especializadas | Organización orientada a los procesos |
| Los departamentos condicionan la ejecución de las actividades | Los procesos de valor añadido condicionan la ejecución de las actividades |
| Autoridad basada en jefes funcionales o departamentales | Autoridad basada en los responsables del proceso |
| Principios de jerarquía y control | Principios de autonomía y de autocontrol |
| Orientación interna de las actividades, hacia el jefe o hacia el departamento | Orientación externa hacia el cliente interno o externo |
| Principios de burocracia, formalismo y centralización en la toma de decisiones | Principios de eficiencia, flexibilidad y descentralización en la toma de decisiones |
| Ejercicio del mando por control basado en la vigilancia | Ejercicio del mando por excepción basado en el apoyo o la supervisión |
| Principio de eficiencias: Ser más productivos | Principios de eficacia: Ser más competitivos |
| La cuestión es cómo hacer mejor lo que venimos haciendo | La cuestión es para quién lo hacemos y qué debemos hacer |
| Las mejoras que se logran tienen un ámbito transfuncional y generalizado: El departamento | Las mejoras que se logran tienen un ámbito transfuncional y generalizado: El proceso |

Nota: Tomado de Aguilar (2006).

Además de lo descrito en la tabla anterior, el autor establece diferencias entre ambos tipos de gestiones pero para situaciones específicas, por ejemplo, en relación a la organización interna, en el que la Gestión por Procesos involucra que se cuenten con equipos de procesos integrados para generar resultados que satisfacen las necesidades de los usuarios, beneficiarios o clientes, o también, una sensibilidad alta al tiempo, enfocado en el usuario

final y en los impactos, recompensando la rapidez y que los servicios se presten oportunamente.

2.2.6.4 La Gestión para Resultados.

Instituciones supranacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el mismo Banco Mundial, han trabajado desde hace varios años la Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD). A partir de la Segunda Mesa Redonda sobre Resultados en Marrakech en el año 2004, se definieron los principios de la GpRD como base para una gestión sólida que pueden aplicarse en cualquier nivel de gobierno y dentro de una variedad de intervenciones. En el documento de la OCDE (2006) “Buenas prácticas recientemente identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo” se menciona que los principios “se deben considerar en cada fase de cualquier iniciativa de desarrollo como la base para decidir cuál herramienta específica de gestión de desempeño se debe aplicar” (p. 10). De este modo, en el mismo documento se definen los siguientes principios:

- a. Centrar el diálogo en los resultados en todas las fases.
- b. Alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados.
- c. Mantener la medición e información sencillas.
- d. Gestionar para, no por, resultados.
- e. Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones.

En tanto, la Gestión Basada en Resultados (GBR) surge a inicios de la década de 1980 en el Reino Unido a partir de la preocupación para que el gasto público pueda ejecutarse de una manera más eficiente. A partir del 1997, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) empieza a trabajar en la GBR como un aspecto fundamental que tendría que replicarse en las

naciones. En el documento elaborado por UNICEF: *Manual sobre la Gestión Basada en Resultados: La labor conjunta en favor de la niñez* (2017) se define a la GBR como:

Una estrategia (o un enfoque) de gestión mediante la cual, todos los actores que contribuyen directa o indirectamente al logro de un conjunto de resultados se aseguran de que sus procesos, productos y servicios favorecen la consecución de los resultados finales deseados (...) Los actores utilizan a su vez la información y las evidencias relativas a los resultados reales para fundamentar sus decisiones sobre el diseño, la dotación de recursos y la implementación de los programas y las actividades, así como para rendir cuentas y elaborar informes. (p. 6)

Una de las principales características de la GBR es que abarca un ciclo de programación que contempla los siguientes aspectos: La planificación estratégica; implementación; monitoreo; presentación de informes; evaluación; evidencias y análisis y rediseño de programas. Estos factores están interrelacionados entre sí, para permitir la complementariedad durante todo el ciclo de programación. Igualmente, los aspectos antes señalados pueden descomponerse en tres etapas esenciales:

a. Planificación en favor de los resultados: Que involucra el análisis de causalidad; determinación de prioridades; Teoría del cambio; definición de los resultados deseados; evaluación de los supuestos y riesgos; integración en un marco de resultados y una descripción de la teoría del cambio; análisis de la evaluabilidad y elaboración de un plan de monitoreo.

b. Consecución de resultados: Abarca a su vez, la fase de Implementación y la fase de Monitoreo. Para la fase de Implementación se requiere de: Monitoreo; ajuste y adopción de medidas correctivas; gestión de los riesgos y garantía de calidad y retroalimentación. En tanto para el Monitoreo se requiere de: Herramientas y enfoques de monitoreo; recopilación de

datos y análisis; comunicación y presentación de informes, y toma de decisiones y medidas correctivas.

c. Demostración de resultados: Incluye la fase de Evaluación y la fase de Presentación. La fase de Evaluación implica: Evaluación de los resultados logrados; documentación y aplicación de las recomendaciones y lecciones aprendidas y preparación de una respuesta de la Administración. En tanto, para la fase de Presentación de informes se requiere: Formatos de los informes; remitirse a los marcos de resultados y planes de monitoreo; transición de las actividades a los resultados y aprendizaje, ajuste y adaptación.

En el documento de UNICEF también se indican los principios de la Gestión Basada en Resultados, los mismos que son: a) Aplicación de amplia base; b) Eficiencia y eficacia; c) Rendición de cuentas; d) Participación de los actores relevantes; e) Transparencia; f) Simplicidad y, g) Aprendizaje.

2.2.6.5 La Administración del Talento Humano.

Es indudable la importancia de la gestión o administración del talento humano en la gestión pública. Su alianza debe ser insoslayable por el aporte trascendente a las gestiones de gobierno. Si bien, los gobiernos regionales y locales cuentan con sus respectivas áreas o gerencias de recursos humanos, una de las principales debilidades es que no se fortalece adecuadamente el potencial humano a través de medidas destinadas, por ejemplo, a mejorar el clima y cultura organizacional o institucional, así como a la generación de incentivos, compensaciones o contribuciones, que son factores de éxito en instituciones, teniendo en cuenta además, los cambios globales que van sentando un camino para el diseño y toma de otras acciones. Precisamente, el informe: *Rescribiendo las reglas para la era digital: Tendencias Globales en Capital Humano 2017* (2017) plantea un conjunto de tendencias en la gestión del talento humano a partir de una encuesta aplicada a más de 10 mil líderes de

recursos humanos y empresariales. Así, por ejemplo, se debe pensar en a) la necesidad de construcción de un nuevo modelo de organización del futuro; b) oportunidades de formación y apertura a nuevas carreras profesionales; c) adquisición de talento humano; d) valoración de la experiencia del empleado; e) seguimiento al impacto de la contribución del empleado en el equipo; f) nuevos modelos de liderazgo y, g) considerar la diversidad e inclusión en los puestos de trabajo.

En este sentido, Chiavenato (2007) postula que esta administración o gestión “constituye la manera de hacer que las cosas se hagan de la mejor forma posible, mediante los recursos disponibles a fin de alcanzar los objetivos. La administración incluye la coordinación de recursos humanos y materiales para lograr los objetivos” (p. 93). Bajo esta premisa, para el autor confluyen una serie de recursos que facilitan la consecución de los objetivos propuestos y que pueden agruparse en por lo menos cinco grupos:

a. Recursos físicos y materiales: Necesarios para el funcionamiento de la organización.

b. Recursos financieros: El capital, ingresos e inversiones que permite adquirir otros recursos.

c. Recursos humanos: Son las personas, que se agrupan en tres niveles: Nivel institucional (dirección); nivel intermedio (gerencia y asesoría) y nivel operacional (técnicos, empleados, obreros)

d. Recursos mercadológicos: Los medios a través de los cuales se establece contacto con personas del exterior.

e. Recursos administrativos: Son procesos internos para planificar, organizar, dirigir y controlar las actividades.

De tal forma, la gestión del talento humano consigue tener efectos en la institución u organización, así como en las personas que son sus integrantes. Respecto a la gestión pública, el desempeño de quienes integran los niveles de gobierno tiene que ver con la manera en la que se gestiona o administra el talento humano, lo que, a decir de Chiavenato, se constituye en un aspecto decisivo para la competitividad o funcionamiento eficiente. En este punto, intervienen cinco procesos básicos que se no se deben perder de vista: a) integración del personal; b) organización; c) retención; d) desarrollo y e) auditoría: “Su interacción hace que cualquier cambio en uno de ellos tendrá influencia sobre los demás, la cual retroalimentará nuevas influencias y así sucesivamente, con lo que genera ajustes y acomodados en todo el sistema” (p. 119).

2.3 Definición de términos básicos

2.3.1 Territorio

En el documento: *Orientaciones básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú* del MINAM (2015), se indica que el territorio es el suelo, subsuelo, dominio marítimo y el espacio aéreo que los cubre. Es importante considerar este concepto político-administrativo para conformar un Estado; definir la función del Estado sobre el territorio; organizar y delimitar interna y externamente el territorio y constituir y definir el asiento físico, formas de uso, ocupación y derechos.

2.3.2 Ordenamiento Territorial (OT)

En el mismo documento, el MINAM define al OT como un proceso técnico, administrativo y político de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio. Considera las condiciones sociales, ambientales y económicas para la ocupación del territorio, así como el uso y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar un

desarrollo equilibrado y en condiciones de sostenibilidad. Busca gestionar y minimizar los impactos negativos que podrían ocasionar las diversas actividades y procesos de desarrollo que se llevan a cabo en el territorio.

2.3.3 Gestión del territorio

De acuerdo al MINAM, es el proceso de articulación de políticas nacionales, bajo un enfoque territorial, con la finalidad de garantizar el desarrollo integral de la persona humana, teniendo en cuenta aspectos sociales, económicos, culturales y ambientales. En ese sentido, la gestión del territorio toma muy en cuenta el Ordenamiento Territorial, así como también otros aspectos relacionados al territorio bajo un marco de gobernanza, una visión de desarrollo y los mecanismos financieros que hacen estas entidades.

2.3.4 Gestión Pública

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República - Ley N° 27785, define a la Gestión Pública como el conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidas por el Poder Ejecutivo.

2.3.5 Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

Según el documento: *Instrumentos Técnico Normativos del Ordenamiento Territorial*, del MINAM (2016), se define al POT como un instrumento de planificación y gestión del territorio que promueve y regula los procesos de organización y gestión sostenible del mismo. El POT vincula al proceso de Ordenamiento Territorial con otros planes e instrumentos relacionados a la gestión del territorio y del desarrollo. Se ejecuta a nivel regional y local – provincial, en correspondencia con las funciones definidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades. El OT se concreta una vez que se implementan y ejecutan las acciones que correspondan a partir del POT.

2.3.6 Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)

Igualmente, el MINAM (2016) señala a la ZEE como 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. La ZEE se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales.

2.3.7 Estudios Especializados (EE)

En el mismo documento del MINAM (2016), se indica que los EE son instrumentos técnicos de carácter estratégico, que enfatizan el análisis de las dinámicas, relaciones y funcionalidad que se evidencian en el territorio. Responden a la necesidad de conocer la relación de las sociedades con su medio natural, evolución, situación actual y proyección, permitiendo articular la gestión y ocupación del territorio en concordancia con sus características naturales, necesidades y desarrollo económico.

Además, de los conceptos definidos por el MINAM, la Asociación Servicios Educativos Rurales y otras instituciones locales (2009) señalan otros conceptos en el documento: *Guía para un proceso participativo de Zonificación Ecológica y Económica y Ordenamiento Territorial. La experiencia de Cajamarca* que son necesarios indicar para la presente investigación:

2.3.8 Macrozonificación

Es un nivel de escala espacial en el que se puede desarrollar la ZEE. De acuerdo con el inciso b del artículo 21 del Reglamento de ZEE, este nivel es conducido por el respectivo gobierno regional en coordinación con los gobiernos locales, bajo metodologías, criterios y lineamientos básicos establecidos en la Estrategia Nacional de la ZEE y las normas específicas.

2.3.9 Comisión Técnica Regional (CTR)

Es el máximo órgano ejecutivo del proceso de ZEE y OT, que representa y articula a los actores sociales, económicos y políticos. El artículo 16 del Reglamento de ZEE establece que cada proceso desarrollado en el ámbito regional y local (macro y mesozonificación), requiere la conformación de una Comisión Técnica, siendo opcional para el caso de la microzonificación.

2.3.10 Equipo Técnico

Es un conjunto de profesionales de diversas especialidades, responsable del desarrollo técnico y operativo del proceso dependiente del Gobierno Regional, por lo tanto, está integrado a la estructura orgánica del gobierno correspondiente.

CAPÍTULO III

HIPÓTESIS Y VARIABLES

3.1. Hipótesis

3.1.1 Hipótesis General

La gestión pública ha limitado el proceso de Ordenamiento Territorial regional de Cajamarca, 2011 - 2019.

3.1.2 Hipótesis Específicas

3.1.2.1. Hipótesis Específica 1.

El desempeño de la gestión pública en relación al Ordenamiento Territorial es deficiente por el cambio en los lineamientos originarios del ente rector, lo que se expresa en normas, políticas de gobierno y el débil acompañamiento técnico por parte del gobierno central.

3.1.2.2. Hipótesis Específica 2.

La discontinuidad de la política territorial y la débil incidencia social y política son los factores que han intervenido en el desarrollo del proceso de Ordenamiento Territorial regional de Cajamarca.

3.2 Matriz de Operacionalización de Variables

Hipótesis: La gestión pública ha limitado el proceso de Ordenamiento Territorial regional de Cajamarca, 2011 - 2019.

| VARIABLES | CONCEPTUALIZACIÓN | DIMENSIONES | INDICADORES/DESCRIPTORES | FUENTE/TÉCNICAS RECOJO DE DATOS |
|---------------------------|--|--|---|--|
| Gestión Pública | Conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidas por el Poder Ejecutivo (Fuente: Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República - Ley N° 27785). | Acciones | Planificación | Fuente: Integrantes de la Comisión Técnica Regional del proceso ZEE-OT, funcionarios y autoridades del Gobierno Regional Cajamarca Técnica: Entrevista/Guía de Entrevista y Revisión documental |
| | | | Decisiones adoptadas | |
| | | Logro de fines, objetivos y metas | Acompañamiento técnico | |
| | | | Objetivos y metas cumplidas | |
| Políticas gubernamentales | Normativas nacionales y regionales generadas en el periodo | Metodologías elaboradas y utilizadas | | |
| | | | | |
| Ordenamiento Territorial | Proceso técnico, administrativo y político de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio. Considera las condiciones sociales, ambientales y económicas, así como el uso y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar un desarrollo equilibrado y en condiciones de sostenibilidad (Fuente: Ministerio del Ambiente - MINAM) | Proceso técnico, administrativo y político de toma de decisiones | Instrumentos de gestión territorial (ZEE, EE, DIT, DIT u POT) | Fuente: Integrantes de la Comisión Técnica Regional del proceso ZEE-OT, funcionarios y autoridades del Gobierno Regional Cajamarca Técnica: Entrevista/Guía de Entrevista y Revisión documental |
| | | | Estado del proceso | |
| | | | Decisiones adoptadas | |
| | | Actores sociales, económicos, políticos y técnicos | Nivel de participación de los actores en el proceso | |

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO IV

PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

4.1 Tipo de Investigación

Aplicada.

4.2 Ámbito de estudio

Departamento de Cajamarca.

4.3 Espacio temporal o período de análisis

El periodo que se abarca se ubica entre los años 2011-2019

4.4 Enfoque de la investigación

El enfoque de la investigación es el cualitativo, dado a que se utiliza la recolección de datos sin alguna medición numérica; en este sentido, el análisis no es estadístico y la técnica de investigación se utiliza de manera flexible. Asimismo, teniendo en cuenta que no se busca medir las variables, el alcance de este enfoque permite comprender fenómenos sociales complejos, como el del tema que se está investigando, describiéndolo detalladamente y resaltando la interpretación y contextualización.

4.5 Diseño de la investigación

La investigación es de diseño no experimental, de corte transversal.

4.6 Nivel de investigación

La investigación es de nivel Explicativo (relación de causalidad) porque se identifican las causas o factores que han influido en la gestión pública y los efectos que se han generado en el proceso de ordenamiento territorial de Cajamarca.

4.7 Métodos

Analítico - Sintético e Inductivo - Deductivo.

4.8 Descripción del proceso de investigación

Desde el inicio de la maestría se generó un interés particular por ahondar en el OT debido a la relevancia que el tema obtuvo en Cajamarca desde el inicio del proceso de ZEE. A partir de este interés se realizó un planteamiento inicial del problema, además de revisar información actual sobre el estado del proceso de OT en la región. Posteriormente, con el desarrollo de las cátedras relacionadas a la elaboración de la tesis, se afinó el planteamiento del problema, precisando los objetivos e indicando la justificación de la investigación, para después, trabajar en el marco teórico y conceptual. En esta parte se establecieron las hipótesis con su respectiva operacionalización.

Igualmente, se trabajó en el diseño de la investigación de acuerdo a las características del estudio, reforzando el enfoque cualitativo por la priorización del trabajo descriptivo y analítico sobre el proceso de OT en Cajamarca. En este sentido, se definió que el tipo de muestra y población para el recojo sería No Probabilística o Dirigida con la participación de un conjunto de actores sociales, políticos y económicos integrantes de la Comisión Técnica Regional del proceso de ZEE – OT, entre el 2011 – 2019. Las entrevistas fueron transcritas en su totalidad para facilitar el análisis respectivo y reforzar los resultados de acuerdo a los indicadores establecidos en la matriz de operacionalización de variables. Es necesario resaltar que la revisión documental adquirió un peso importante durante la recolección de información, debido a la importante cantidad de documentación que existe sobre el tema.

Finalmente, se realizó la descripción de las relaciones entre variables, extrayéndose las principales conclusiones que responden a las hipótesis, elaborando de este modo, la versión final de la tesis.

4.9 Unidad de análisis

Gestión pública y proceso de Ordenamiento Territorial regional de Cajamarca.

4.10 Unidad de observación

Integrantes de la Comisión Técnica Regional del proceso de ZEE-OT de la región Cajamarca y funcionarios del Gobierno Regional Cajamarca.

4.11 Técnicas e instrumentos de recopilación de datos (validados)

Se hizo uso de la entrevista como técnica y la guía de entrevista como instrumento, además de la revisión documental. Dado a que el proceso que se quiere investigar se ha realizado durante varios años, se cuentan con una serie de documentos, como planes, ordenanzas, guías, manuales, resoluciones, acuerdos y actas que se revisaron para complementar el recojo de información a través de las entrevistas.

En relación al instrumento, consta de 10 preguntas que se han elaborado a partir de los indicadores establecidos en la matriz de operacionalización de variables. Cabe indicar, que inicialmente se prepararon 24 preguntas, pero en una evaluación posterior con el soporte de los contenidos desarrollados en el curso de Seminario de Tesis I, se consideró oportuno reducir la cantidad de preguntas debido a que la revisión documental adquiere un peso importante en la investigación. Asimismo, se tuvo en cuenta el tiempo de las personas a entrevistar, más aún en la coyuntura de pandemia que plantea el uso de herramientas virtuales.

Luego de la conformidad del asesor a la versión final del instrumento, se obtuvo la validación del instrumento por dos (02) docentes especialistas de la facultad de Ciencias Sociales.

4.12 Técnicas para el procesamiento y análisis de la información

Considerando el enfoque cualitativo de la investigación, durante todo el proceso se ha realizado un análisis crítico de los hallazgos, teniendo en cuenta el criterio unificado de las opiniones de las personas entrevistadas y de las referencias encontradas.

CAPÍTULO V

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

A. RESULTADOS

5.1. Descripción, interpretación y análisis de resultados

5.1.1 La Planificación: El inicio de los procesos de ZEE como base del Ordenamiento Territorial en el Perú

El año 1997 se emite la Ley N° 26821 – Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, en la que se establece que la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) sirve como apoyo al Ordenamiento Territorial (OT) con el objetivo de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados, es decir, se señala un objetivo claro. Cuatro años después, el 2001, se promulga el Decreto Supremo N° 045-2011-PCM que constituye la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental y que declara de interés nacional el OT Ambiental en todo el país. Asimismo, la Ley N° 27795 – Ley de Demarcación y Organización Territorial, del año 2002 establece las definiciones básicas, criterios técnicos y los procedimientos para el tratamiento de demarcación territorial que, dicho sea de paso, se indica que es competencia exclusiva del poder Ejecutivo.

Estas normas son complementadas poco después con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades que dictan las funciones de los gobiernos regionales y locales respecto al OT en sus respectivos niveles. A partir del 2004, se publicaron normas específicas que permitieron a varios gobiernos regionales iniciar con sus procesos de ZEE para posteriormente, pasar al OT. Así, por ejemplo, en el 2004 se publica el Decreto Supremo N° 087-2004-PCM que aprueba el Reglamento de la ZEE; la Ley N° 28245 – Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y, en el 2005, la Ley N° 28611 –

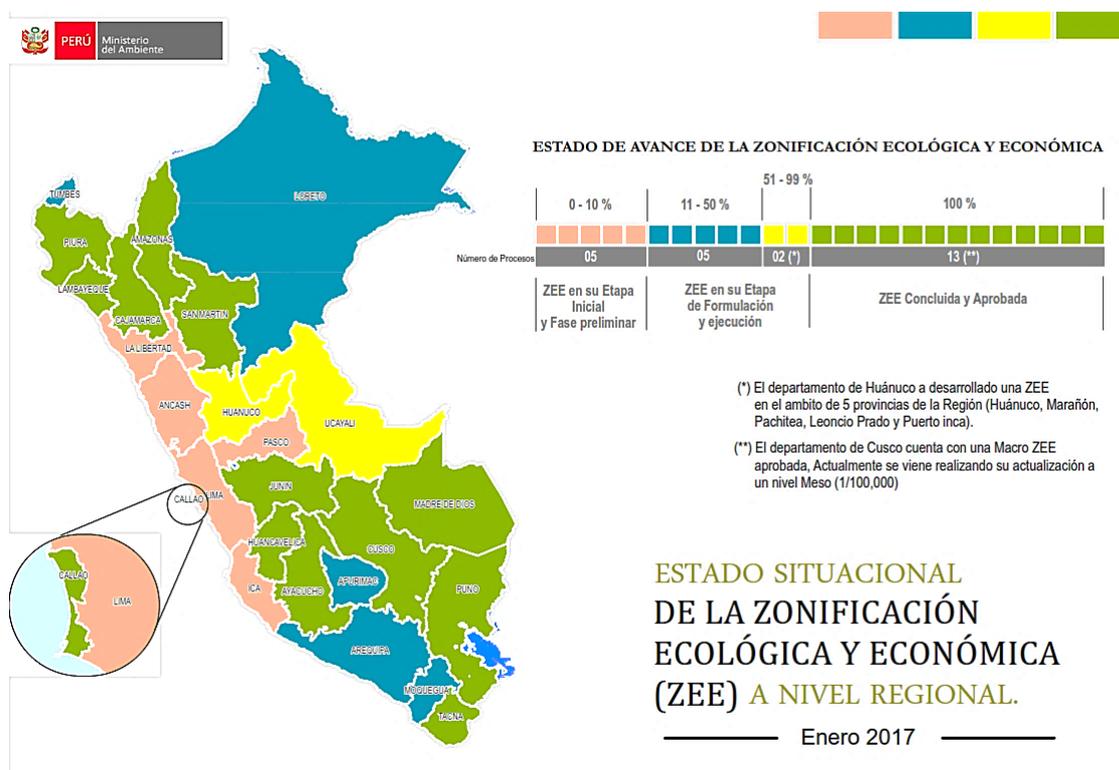
Ley General del Ambiente, que considera al OT como uno de los instrumentos de gestión ambiental.

Ya en el 2006 se emite el Decreto de Consejo N° 010-2006-CONAM/CD que aprueba la metodología para la ZEE, constituyéndose en un soporte fundamental para los gobiernos regionales. Esta norma fue promulgada desde el otrora Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) cuyas funciones fueron desactivadas con la creación del Ministerio del Ambiente (MINAM) en el año 2008 y que asumió la rectoría en los procesos de gestión del territorio a nivel macro o regional.

A partir de la creación del MINAM, se publicaron una serie de normas que, por lo menos, hasta el año 2013, propiciaron el avance de los procesos de ZEE a nivel nacional como paso previo para la formulación de los planes de OT. Entonces, con el objetivo puesto en el OT, los gobiernos regionales iniciaron con la conformación de sus respectivas comisiones técnicas regionales (CTR) para impulsar sus procesos de ZEE. Cabe señalar que las CTR son espacios integrados por actores regionales con interés en el tema.

Figura 1

Estado de la ZEE en regiones hasta el 2017



Nota: Tomado de Ministerio del Ambiente (2017)

De este modo, tal como se aprecia en la figura N° 1, hasta el año 2017, un total de 15 departamentos contaban con sus procesos de ZEE aprobados por el MINAM, mientras que 10 se encontraban en proceso de formulación.

La información proporcionada por el MINAM al respecto es clave para entender el interés de los gobiernos regionales por la ZEE. Hasta el 2011, cinco gobiernos regionales lograron la aprobación de sus respectivos procesos (Madre de Dios, San Martín, Cusco, Callao y Amazonas); mientras que hasta el 2015 se sumaron ocho gobiernos regionales más (Ayacucho, Piura, Lambayeque, Cajamarca, Junín, Huancavelica, Tacna y Puno); en tanto,

para el 2016, solamente dos gobiernos regionales lograron que sus ZEE se aprueben por el MINAM (Huánuco y Ucayali).

Es decir, la mayor cantidad de ZEE aprobadas se dieron entre el 2011 y 2015, periodo que, para algunos especialistas coincide con el cambio de algunas disposiciones legales, lo que puede traducirse en un menor interés en el tema por parte de los gobiernos regionales en los años posteriores, pues, entre el 2015 y 2016 se aprobaron solamente dos procesos de ZEE. Asimismo, es necesario destacar que pese a la demanda para que se cuente con una ley de OT, hasta la fecha no se ha logrado, lo que impide garantizar que toda la normativa generada pueda ser vinculante. En determinado momento, durante la gestión del ex presidente Ollanta Humala Tasso, hasta cuatro proyectos de ley de OT se encontraban en el Congreso, siendo uno del Gobierno Regional Cajamarca, otro del MINAM y otro de la Plataforma para el Ordenamiento Territorial (un colectivo que tenía entre sus objetivos realizar incidencia para que se apruebe la norma).

Desde el 2011, hubo expectativa por el desempeño del MINAM para garantizar que los gobiernos regionales impulsen sus procesos de ZEE y concluyan con planes de OT. Fue el mismo expresidente Ollanta Humala quien en sus dos primeros mensajes a la Nación se comprometió a que en su gobierno se formularía una política de OT y se contaría con la Ley de OT, garantizando de este modo, las condiciones para desarrollar estos procesos y motivando a los gobiernos regionales a continuar la marcha. No obstante, en un escenario caracterizado por los conflictos por las actividades mineras, el discurso a favor del OT desde el gobierno central fue perdiendo fuerza.

5.1.2 Las etapas y decisiones del Ministerio del Ambiente en el OT

El MINAM es el ente rector del proceso. Desde su creación, hasta la actualidad se pueden identificar tres etapas de acuerdo a su desempeño en el tema:

a. Primera etapa (2008 – 2012): El MINAM asume las funciones del CONAM y se sientan bases que permiten pensar en planes de OT en cada uno de los departamentos con un importante enfoque de prevención de los conflictos. En este periodo, se aprueba la Política Nacional del Ambiente mediante el Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, que entre los objetivos del Eje de Política: Conservación y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales y de la Diversidad Biológica, se propone alcanzar el ordenamiento y uso del territorio mediante la ZEE. Asimismo, el 2010 se publica la Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM que aprueba los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial, resaltándose la importancia de la formulación de planes de OT a nivel nacional.

b. Segunda etapa (2012- 2016): Poco después de asumir el gobierno, Ollanta Humala tuvo que hacer frente al conflicto por la viabilidad del proyecto minero Conga. A partir de este hecho y otros conflictos en estado de latencia, la posición frente al OT por parte del gobierno nacional empezó a dar un giro. A diferencia de los dos primeros mensajes a la Nación por parte de Humala, a partir del tercero, el tema no fue mencionado. Justamente, en el 2013, el MINAM emite la Resolución Ministerial N° 135-2013 que aprueba la Guía Metodológica para la Formulación de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios del Ordenamiento Territorial, que, en resumen indica a los gobiernos regionales que después de aprobarse su ZEE no pueden pasar automáticamente a la formulación del plan de OT, sino, previamente se tienen que elaborar un total de siete documentos denominados Estudios Especializados (EE) y, un Diagnóstico Integral del Territorio (DIT). Esto, como se tratará más adelante, fue observado por algunas regiones, incluida Cajamarca.

En 2014, se publica la Ley N° 30230 que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, denominado por algunas organizaciones y colectivos como “paquetazo ambiental”, puesto que en la lógica de incentivar las inversiones se promovería una afectación a la gestión

ambiental. Esta misma norma establece que ni la ZEE, ni el OT asignan usos ni exclusiones del territorio, minimizando la importancia de estos instrumentos. Finalmente, en 2015, el MINAM publica las resoluciones ministeriales N° 056 y N° 087 a través de las cuales señala disposiciones para la conformación de las CTR de los procesos de ZEE, así como de las CTR para la elaboración de los instrumentos técnicos sustentatorios del OT. Dichas normas también fueron observadas porque reducían la cantidad de integrantes de las comisiones, afectando la institucionalidad de las mismas e incluso su autonomía porque son órganos de decisión conformados por instituciones públicas, privadas y organizaciones sociales de cada región para encaminar los procesos.

c. Tercera etapa (2017 - actualidad): La rectoría para el OT queda en el limbo. Se anuncia que el MINAM se encargará de dar seguimiento solamente a la ZEE, dejando el OT a manos de la Presidencia del Consejo de Ministros, específicamente del novel Viceministerio de Gobernanza Territorial; no obstante, se empieza a denominar Ordenamiento Territorial Ambiental, dejando mayores dudas respecto a lo que puede abarcar y si es un instrumento vinculante, pero especialmente, si contribuirá a un mejor uso de los territorios y la reducción de los conflictos, tal como se pensó inicialmente. Las dudas son mayores porque en esta nueva disposición, el OT solo es considerado como un instrumento de carácter preventivo de desastres naturales.

De otro lado, el que se haya restado importancia al tema de OT también fue visible en las denominadas Agenda Ambiente 2013 – 2014 y 2015 – 2016, tal como se trata en el siguiente punto.

5.1.3 Los objetivos y metas propuestas

Como se ha señalado en líneas anteriores, los primeros instrumentos normativos apuntaban a fortalecer el OT en el país y que se convierta en un instrumento rector de planificación, con carácter vinculante.

Uno de los primeros documentos ambiciosos en gestión territorial fue el Segundo Plan Operativo Bienal: Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial 2008 – 2010, del CONAM, en el que, además de señalarse una serie de procesos de ZEE a nivel nacional, se incluye un apartado referente a procesos de OT que tendrían que desarrollarse a nivel nacional sobre la base de la ZEE. En el documento se señalan como nuevos procesos de OT a nivel departamental los siguientes:

Tabla 2

Metas respecto al OT planteadas en el Segundo Plan Operativo Bienal

| Departamento | Plazos |
|---------------|-----------------------------|
| San Martín | Abril 2007 – Diciembre 2008 |
| Amazonas | Marzo 2008 – Diciembre 2009 |
| Tacna | Abril 2008 - Marzo 2011 |
| Madre de Dios | Enero 2009 - Julio 2010 |

Nota: Elaboración Propia

Asimismo, se definen tres acciones importantes: 1) Culminar con el proceso de formulación de los criterios e indicadores para OT; 2) Formular la Guía Nacional de OT y, 3)

Contar con una propuesta de Ley de OT. Con la desactivación del CONAM y la creación del MINAM, se trató de no perder de vista estas acciones.

Igualmente, diferentes instrumentos con temática ambiental, producidos justamente por el MINAM señalaban la importancia del OT para el desarrollo nacional. Así, en la Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM – Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial, se plantea como una de las acciones priorizadas en el Lineamiento 1.2 del Objetivo 1, lo siguiente:

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 – ZEE, y de los otros instrumentos de Ordenamiento Territorial vigentes, con aplicación de metodología participativas, privilegiando la descentralización efectiva de las competencias y funciones, económicas, políticas y sociales. (p. 6)

Como se muestra, se otorga un peso importante al OT en la ocupación ordenada del territorio a partir de la propuesta de ZEE, promoviendo la generación de metodologías participativas e involucrando al conjunto de actores en virtud del proceso de descentralización. En este mismo punto (Objetivo 1) se especifica la promoción del OT para proyectos de infraestructura económica y social; ejes de desarrollo; ejes de integración nacional; zonas de frontera y circuitos económicos; en el fomento del uso sostenible del patrimonio cultural material e inmaterial con un criterio conservacionista y la articulación de políticas de OT con políticas referidas a la lucha contra la pobreza, tala y pesca ilegal, lucha antidrogas, desarrollo fronterizo, seguridad y defensa “que apoyen al desarrollo sostenible del país con perspectiva de largo plazo” (p.7)

En el Lineamiento 1.3 también se resalta la promoción de la gestión integral y el OT de las cuencas hidrográficas; mientras que en los Lineamientos 2.1 y 2.2 del Objetivo 2, se indica la implementación de los planes de desarrollo concertado a nivel regional y local que se encuentren integrados a los planes de OT, asimismo, la promoción de la inversión pública y privada acorde a la política de OT y la adecuación tecnológica y articulación a mercados en el marco de los planes de OT.

A la par, en el Plan Nacional de Acción Ambiental - PLANAA 2011-2021 (2011) se resalta la necesidad del OT y se ofrecen otras medidas de suma importancia para garantizar la ocupación ordenada del territorio:

El ordenamiento territorial se convierte en una necesidad para el desarrollo nacional equilibrado y competitivo, a partir de la ZEE (...) En este contexto, se ha aprobado la Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM, Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial, se está elaborando la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial, el proyecto de la Ley de Ordenamiento Territorial, y otras normas complementarias, que serán de utilidad para las autoridades locales y regionales. (p. 45)

En este mismo documento se hace mención a que los gobiernos regionales que ya habían concluido sus procesos de ZEE (como el caso de Cajamarca) se estaban coordinando acciones relacionadas a la formulación del OT. Una vez más, era importante la expectativa generada desde el gobierno nacional para que los gobiernos subnacionales trabajen sus planes de OT, luego de aprobarse su ZEE.

Tabla 3*Metas respecto al OT planteadas en el Plan Nacional de Acción Ambiental*

| Acción Estratégica | Meta al 2012 | Meta al 2017 | Meta al 2021 | Responsables |
|--|---|--|--|---|
| Implementar el OT sobre la base de la ZEE, como soporte para la ocupación ordenada del territorio y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. | El 10% de la superficie del territorio nacional cuenta con planes de OT formulados y aprobados. | El 25% de la superficie del territorio nacional cuenta con planes de OT formulados y aprobados. El 10% de la superficie del territorio nacional cuenta con planes de OT implementados. | El 50% de la superficie del territorio nacional cuenta con planes de OT formulados y aprobados. El 25% de la superficie del territorio nacional cuenta con planes de OT implementados. | MINAM, gobiernos regionales y gobiernos locales. Co-Responsables: MINAG, MINEM, MINCETUR, MTC, PRODUCE, MEF, PCM, Universidades, Instituciones representativas de las Comunidades Nativas y Campesinas, ONG y Sociedad Civil, Gremios. |

Nota: Tomado de MINAM (2011). Elaboración propia

En relación a la tabla anterior, los resultados a la fecha de elaboración de la presente investigación son claros: No se cuenta con ningún plan de OT en el país, porque el asunto fue perdiendo fuerza a nivel del gobierno central.

Otro instrumento de planificación que nos permite visualizar el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas son las denominadas Agendas Ambiente, generadas igualmente desde el MINAM. Como se aprecia en la Tabla 3, en la Agenda Ambiente 2013-2014 el resultado al 2014 estaba dirigido a que cinco gobiernos regionales cuenten con sus planes de OT; sin embargo, en la Agenda Ambiente 2015-2016, ya no se apunta hacia este fin, sino que se baja de nivel hasta ubicarse en la culminación de la ZEE y de los Estudios Especializados descritos en la Resolución Ministerial N° 135 del año 2013, previo a la elaboración de los planes de OT (esto se aborda con mayor detalle en el apartado 5.1.4), lo que coincide con los

cambios en las decisiones del gobierno nacional y su postura frente a las actividades económicas, como la minería.

Tabla 4

Metas y cambios en las Agendas Ambiente respecto al OT

| Instrumento de planificación | Resultados | Principales acciones |
|------------------------------|---|---|
| Agenda Ambiente 2013-2014 | Al 2014 cinco gobiernos regionales han avanzado con planes de OT. | <ul style="list-style-type: none"> - Formulación y aprobación de la Ley de OT y su Reglamento. - Formulación y aprobación de la Política de Estado sobre OT. - Formulación y aprobación de la Guía Nacional de OT. - Formulación y aprobación de planes de OT. - Aprobación e implementación de la Estrategia Nacional de ZEE. - Incorporación de la gestión de riesgo de desastres en los procesos de OT. - Fortalecimiento de Capacidades técnicas y operativas en los procesos de ZEE y OT en los tres niveles de gobierno. |
| Agenda Ambiente 2015-2016 | <p>57% de la superficie del territorio nacional cuenta con instrumentos técnicos sustentatorios en OT.</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 17 gobiernos regionales han formulado su ZEE. - 5 gobiernos regionales han formulado sus Estudios Especializados. | <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de capacidades a gobiernos regionales y gobiernos locales en OT. - Formulación y viabilidad del Proyecto de Inversión Pública para la instalación y/o mejoramiento del servicio en OT. - Formulación de los instrumentos técnicos sustentatorios para el OT. - Emisión de opinión técnica favorable de los instrumentos técnicos sustentatorios para el OT. - Aprobación de los instrumentos técnicos sustentatorios para el OT. |

Nota: MINAM (2015). Elaboración propia.

Respecto a los avances en el cumplimiento del resultado y acciones de la Agenda Ambiente 2013-2014, el MINAM publicó un reporte en el que se menciona solamente que los gobiernos regionales de Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca y San Martín “vienen formulando y generando la información necesaria para la elaboración sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial” (p.26); sin embargo, en el detalle del documento se señala que en el caso de Lambayeque se aprobó el plan de OT en fase diagnóstico, mientras que Tumbes se encontraba realizando su ZEE, Pasco logró elaborar su proyecto de inversión pública y San Martín aprobó zonas de conservación y recuperación ecológica, así como actualización de predios estatales y acciones de difusión y socialización de su política territorial regional. Finalmente, en Cajamarca se reportó como avance la elaboración del Estudio Especializado de Evaluación de Riesgos de Desastres y Vulnerabilidad al Cambio Climático pero que fue elaborado como parte de los Estudios Especializados requeridos a partir de la Resolución Ministerial N° 135-2013. Es decir, los avances en cuanto a la formulación de los planes de OT propiamente dichos, no fueron los esperados.

Sobre el cumplimiento de las acciones como la formulación y aprobación de la Ley de OT y su Reglamento, se hace referencia a una propuesta de proyecto de Ley elaborada por el MINAM, pero tal como ocurrió con otras tres propuestas de proyectos, no prosperó en el Congreso. Otra de las acciones planificadas fue la Política de Estado sobre OT, que si se cumplió en el periodo establecido. Respecto a la formulación y aprobación de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial, lo que el MINAM hizo fue elaborar y aprobar la Guía Metodológica para la elaboración de los instrumentos técnicos sustentatorios para el OT (Estudios Especializados y Diagnóstico Integral del Territorio), que desde su denominación se diferencia con lo propuesto inicialmente.

En razón de lo planteado en la Agenda 2015-2016, el cambio en la priorización de resultados y acciones es evidente. Como se ha mencionado, el fin último ya no apunta a que

los gobiernos regionales cuenten con sus planes de OT, sino solamente a la formulación de la ZEE y de los Estudios Especializados, que forman parte de los instrumentos técnicos sustentatorios, que deberían elaborarse y aprobarse antes de iniciar con la formulación de los planes de OT.

5.1.4 Normas, planificación y metodologías adoptadas por el MINAM

En mayo del 2013, el MINAM emitió la Resolución Ministerial (RM) N° 135-2013, con la que se aprueba la Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios (Estudios Especializados y Diagnóstico Integral del Territorio) para el Ordenamiento Territorial.

La norma significó un cambio en la ruta que deberían seguir los gobiernos regionales hacia el Plan de OT. Antes de esta norma, una vez que se contaba con la ZEE aprobada se podía iniciar con la formulación del Plan de OT, no obstante, después de publicada la resolución, no bastaba solamente con la aprobación de la ZEE, sino también se debería cumplir con la elaboración de siete (07) Estudios Especializados (EE), que son definidos por el MINAM como:

Instrumentos técnicos de carácter estratégico, que enfatizan el análisis de las dinámicas, relaciones y funcionalidad que se evidencian en el territorio bajo estudio y su articulación con otros territorios (...) Se priorizan a partir de la información generada en la ZEE, el contexto geográfico, el rol y las dinámicas territoriales, sociales, económicas, ambientales, de cada ámbito de intervención.

Específicamente, los EE que deben cumplir los gobiernos regionales de acuerdo a su contexto son: 1) Estudio de dinámica económica regional; 2) Estudio de normativa y políticas con incidencia territorial; 3) Estudio de evaluación del riesgo de desastres y vulnerabilidad al

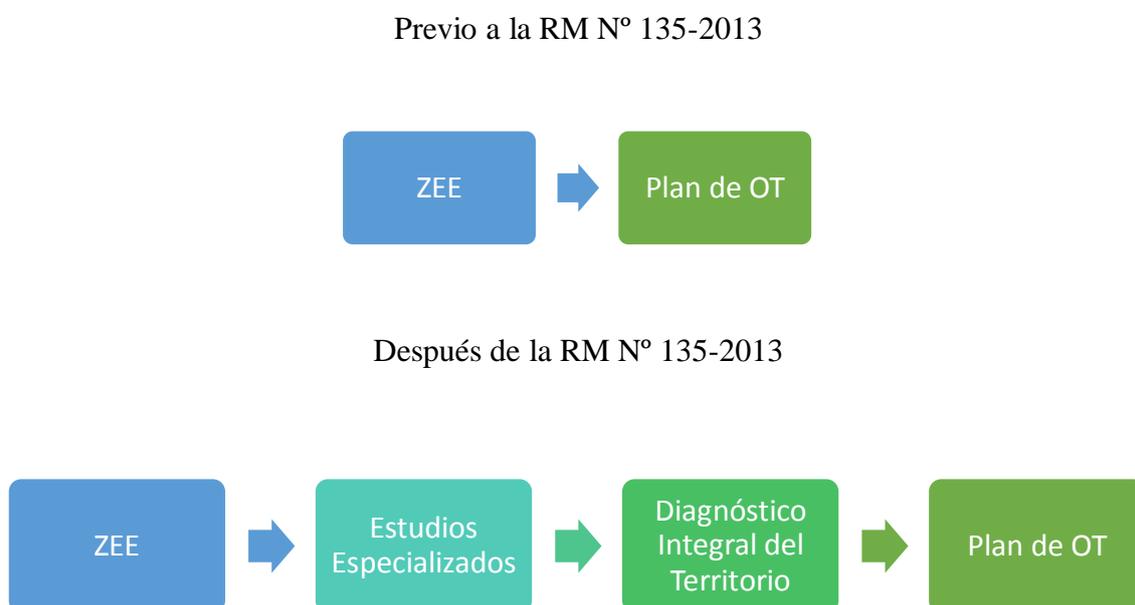
cambio climático; 4) Estudios de servicios ecosistémicos; 5) Estudio de análisis de los cambios de la cobertura y uso de la tierra; 6) Estudio de Análisis de Capacidad Institucional y 7) Estudio de ecosistemas y hábitat marino costero (para Cajamarca no aplica este último).

Además de los EE, la norma señala que se debe elaborar el Diagnóstico Integral del Territorio (DIT) que es un documento que integra y analiza la información generada en la ZEE y los EE. Según la definición del MINAM, el DIT permitirá “completar el conocimiento de las condiciones y características ambientales y sociales, así como de la dinámica y tendencias de crecimiento económico de un determinado ámbito geográfico, y de sus implicancias en los ecosistemas”. En tal sentido, el DIT se plantea como un instrumento que brindará mayor información para la elaboración de los planes de OT.

Otro de los puntos resaltantes de la norma es el que se refiere a la “Opinión Favorable del MINAM”, a través del cual, se especifica que antes de la aprobación por el gobierno regional o local correspondiente, el MINAM deberá brindar su opinión favorable, de lo contrario no se podrá avanzar. Como se desarrolla en adelante, este aspecto ha sido cuestionado en Cajamarca por la demora en responder de parte del ministerio, dilatando los plazos para lograr lo planificado. Finalmente, también se indica que la resolución es de cumplimiento obligatorio a los procesos preparatorios en marcha y por iniciarse, lo que significa que tiene efecto retroactivo.

Figura 2

Cambios en la ruta hacia el OT a partir de la RM 135-2013 del MINAM



Nota: Elaboración propia.

La reacción de algunos gobiernos regionales frente a la nueva normativa no se hizo esperar y el 30 de mayo del 2013, durante un evento en Arequipa en el que precisamente se realizó una exposición de la nueva guía, los equipos técnicos de los gobiernos regionales de Lambayeque, Cajamarca, Puno, Arequipa, Moquegua, Huánuco, Tacna, Junín, Ucayali, Loreto, las municipalidades provinciales de Huanta (Ayacucho), Cajabamba (Cajamarca) y del distrito de Uchiza (San Martín), firmaron un pronunciamiento expresando su preocupación por la aprobación de la RM N° 135.

Un primer punto en el que sentaron su posición fue que, en el marco del proceso de descentralización, los planes de OT se muestran como instrumentos político-técnicos para la toma de decisiones y regulación del uso y ocupación del territorio a nivel regional y local, sin embargo, la RM N° 135-2013 obstaculizaba y burocratizaba esta finalidad debido a que la

aprobación de la ZEE, EE y DIT requieren la opinión favorable del MINAM, antes incluso de su aprobación por el ejecutivo regional y local. Asimismo, señalaron que la guía se trabajó de manera unilateral por el ministerio, sin considerar la participación de los equipos regionales que ya venían acumulando experiencia en la temática (incluso generando normativas y metodologías de acuerdo a cada realidad), pese a que son los gobiernos regionales y locales los que, de acuerdo a la legislación, tienen competencias en el tema. En relación al efecto retroactivo de la norma, los gobiernos que firmaron el pronunciamiento señalaron que también se vulnera el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, en la que se indica precisamente, que ninguna ley tiene fuerza ni efecto retroactivo.

Los equipos técnicos manifestaron igualmente que muchas de sus dudas sobre la guía no les fueron absueltas, originando incertidumbre en el manejo de sus procesos, además que el MINAM no reflexionó de manera suficiente los contenidos de la misma, sumado a que no se notaban esfuerzos por contar con una Ley de OT y continuar con los procesos iniciados. La propuesta de los gobiernos regionales en este sentido abarcó tres puntos: 1) Reconsiderar la pertinencia de la guía, con una socialización, análisis y consenso previo a nivel nacional, regional y local, 2) Que la elaboración de este tipo de instrumentos considere un enfoque participativo y de consenso, de lo contrario ocasionan un desgaste interinstitucional y, 3) Mayor incidencia de parte de la Dirección General de OT del MINAM para la aprobación de la Ley de OT.

Pese a este y otros pedidos posteriores, el MINAM no hizo eco y la norma sigue vigente, aun cuando, con el paso del tiempo, se demostró la demora en la obtención de la famosa “opinión favorable” y que, de alguna forma, afectó la planificación que los gobiernos regionales tenían en cuenta. En palabras de las personas entrevistadas para la presente investigación (Ver Anexo N° 1), esta situación se evidenció en Cajamarca:

Cuando (el proceso) lo asume el MINAM, nos deja en una situación de limbo. No brindaba unos procedimientos claros de cómo continuar hacia el plan de OT. En Cajamarca nos quedamos con la ZEE y los EE, pero no avanzamos a lo que debería ser un OT regional tal cual, fue precisamente el objetivo, por una falta de claridad (Angulo, en entrevista con el autor).

Cuando digo que se tecnificó el proceso, quizá la intención haya sido de ordenar y orientar mejor el proceso metodológico, pero con la Resolución N° 135 y otras normas conexas que vinieron a detallar las guías de cómo elaborar los EE, significó que se alargue mucho más el proceso (Cerdán, en entrevista con el autor).

En el mismo sentido, el entrevistado Villatty, participante de la CTR es claro en enfatizar este aspecto, pero, además, menciona que desde el MINAM se realizó una inadecuada planificación básicamente por los vacíos metodológicos y por las decisiones políticas, porque desde el Estado no se tuvo claro como encaminar el proceso:

Cuando se habla de rectoría, entiendo que es el ente máximo que tiene no solamente claridad de la propuesta, sino también la potestad y poder suficiente para decidir qué es lo que se tiene que hacer en el camino y eso no ha sucedido (...) al final la ZEE y OT se convirtió en un proceso rígido, es decir, sino se hace tal cosa no se puede continuar, y muchas veces nos hemos dado cuenta que no necesariamente tiene que ser así. Hubo una mala planificación porque ellos mismos entorpecieron el trabajo, pues las decisiones fueron más burocráticas. Entonces, obviamente cualquier planificación rebasó la posibilidad de cumplirla.

Un hecho que también debe resaltarse fue que el proceso de Cajamarca, a decir de algunas personas entrevistadas, estuvo un paso adelante respecto de la planificación realizada

por el MINAM, tal como lo indican, León, Santillán y Sánchez, quienes critican igualmente, la planificación del ente rector:

Desde el nivel central más bien no hubo tanta planificación, sino más bien fueron un poco al ritmo del equipo regional. En lugar de que la asistencia técnica desde el MINAM a la región sea conductora, era como reflectora de muchas cosas que aquí se estaban haciendo o proponiendo. Digo esto porque hacia el 2011, con el apoyo de la Cooperación Alemana inicia un trabajo más fuerte, sostenido con el soporte técnico de profesionales de fuera. Siento que planificado así tal cual, en estricto de la palabra desde el MINAM no hubo tal cosa, sino más bien, ha sido un acomodo del proceso (León, en entrevista con el autor).

Cajamarca siempre ha estado un paso adelante del MINAM. Eso ha hecho que el MINAM defina que es un caso a mirar, pero después con la incidencia que había sobre todo de la CONFIEP para oponerse a la ZEE, ya nos parecía que estaba seria la cosa, sobre todo a partir del 2011 en adelante (Sánchez, en entrevista con el autor).

El MINAM tuvo una planificación efectiva (...) lo que debió haber hecho antes de poder ver la metodología, es analizar si iba a ser realizable en todas las regiones y creo que la región ha planificado mejor en cuanto al POT, el Gobierno Regional Cajamarca estuvo a la vanguardia de poder realizar este proceso (...) Recuerdo que en alguna oportunidad llegaron representantes del MINAM y algo que hicieron, aunque a la mala, fue aceptar cosas que Cajamarca recomendaba. Ha sido como un proceso de prueba y error (Santillán, en entrevista con el autor).

En tanto, Regalado reconoció que la planificación realizada por el MINAM fue favorable, sin embargo, se debió involucrar a otros ministerios como Economía y Finanzas; Producción; Agricultura y Riego, entre otros, liderados por la PCM, para que se tenga una

visión más amplia e integral del proceso y no caer en sesgos, debido a una visión limitada a lo ambiental:

El MINAM tuvo como fortalezas un dominio técnico del proceso y apoyo político desde las distintas instancias, pero también un gran empoderamiento de la perspectiva ambientalista.

5.1.5 El proceso de Cajamarca

Con el inicio del proceso de descentralización, el 2004 se aprueba el Reglamento de ZEE mediante Decreto Supremo N° 087-2004-PCM. El mismo año, mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 305-2004-GR-CAJ/P., se crea en Cajamarca el Grupo Técnico de ZEE de la región, conformado inicialmente por las gerencias regionales de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente (en el cargo de la presidencia) y Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial. Asimismo, por las direcciones regionales de Vivienda, Producción, Energía y Minas, Municipalidad Provincial de Cajamarca, PRONAMACHCS, INIA, Proyecto Especial Jequetepeque Zaña, Colegio de Ingenieros, de igual modo las ONGs locales CEDEPAS Norte, ADEFOR, ASPADERUC y la Cooperación Alemana GTZ-PDRC.

Para el 2005, durante la gestión regional de Felipe Pita, se publica la Ordenanza Regional (OR) N° 012-2005, declarando prioritario el proceso de OT. En 2007, durante la gestión de Jesús Coronel, contándose con recursos asignados y la conducción del proceso a cargo de la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, se realiza la instalación de la Comisión Técnica Regional (CTR) integrada por representantes de instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, iniciando de este modo, la etapa de formulación.

Entre el 2008 y 2009 se genera, recopila y analiza información sobre el departamento, que resultan en mapas temáticos y se da un paso a la etapa de modelamiento para construir

modelos que caractericen las potencialidades y limitaciones de Cajamarca. Cabe precisar que, en este momento, debido a la ausencia de instrumentos guía por parte del MINAM, se utiliza una metodología propuesta por la Cooperación Alemana-GTZ. Al mismo tiempo, se avanza en la consolidación de la participación y consenso entre el conjunto de actores que conformaron la CTR. Justamente, en este proceso, los integrantes de la CTR pudieron participar en la construcción y validación de nueve submodelos que identificaron las potencialidades de la región a través del valor productivo de los recursos naturales renovables y no renovables, el bioecológico, el histórico cultural, el socioeconómico, el urbano industrial, y las limitaciones que representan la vulnerabilidad, los peligros y los conflictos de uso.

Después de poco más de tres años de iniciado el proceso, en diciembre de 2010, el Consejo Regional emite la OR N° 018-2010 aprobando la ZEE del departamento de Cajamarca como base para el ordenamiento y la planificación territorial, que contempló 151 zonas que determinaban las potencialidades y limitaciones con las que cuenta la región.

Sin embargo, en esta última etapa, el conjunto de empresas mineras con operación en Cajamarca, organizadas en el Grupo Norte, realizaron cuestionamientos a la forma en la que se estaba aprobando la propuesta, argumentando básicamente que se promovía la toma de decisiones para usos del territorio, lo que evidentemente ocasionaba una desventaja para la minería por la alta carga de rechazo a dichas actividades en algunas zonas del departamento. A través de una carta al presidente regional, solicitaron la suspensión del proceso, anunciando también su retiro del mismo.

Con el inicio de la gestión regional de Gregorio Santos, el Grupo Norte remitió una carta solicitando la reconsideración de la OR N° 018 que aprobó la ZEE, no obstante, después de evaluarse las respuestas de algunas áreas del gobierno regional, el Consejo Regional, a través del Acuerdo de Consejo Regional N° 013-2011-GR.CAJ-CR declaró

infundada en todos sus extremos la solicitud de reconsideración presentada por las empresas mineras porque sus argumentos no incidían en el fondo del proceso de ZEE, es decir, la toma de decisiones sobre los usos del territorio no correspondía a la etapa de la ZEE, sino al plan de OT que sería la fase siguiente y que debería involucrar un debate más político y de generación de consensos. Desde las comunicaciones de algunos funcionarios del gobierno regional, se aclaró también que la ZEE solamente muestra las potencialidades y limitaciones del territorio y ayuda en la generación de planes y proyectos en beneficio de la población.

Además de esta respuesta, el Consejo Regional, mediante el Acuerdo N° 012-2011-GR.CAJ-CR respaldó el proceso de ZEE y al propio equipo técnico, bloqueando de este modo, algunas otras acciones que podrían cuestionar lo avanzado. En este contexto, el Grupo Norte continuaría participando en el proceso, pero ya sentando una posición de resistencia frente al mismo. En ese entonces, era imposible no imaginar que un futuro debate para lograr el plan de OT estaría copado de idas y vueltas, teniendo en cuenta la política de izquierda de la nueva gestión y la posición de las empresas mineras. No obstante, la intención de sacar adelante el plan estaba presente.

En un artículo del entonces coordinador del Grupo Norte, Dante Vera (2011), que se ha rescatado para la presente investigación, menciona que la propuesta de ZEE aprobada en 2010 se basaba en generalidades:

Reiterar nuestra preocupación por una planificación del territorio que se hace a partir de generalidades, que no resultan suficientes para encarar la enorme tarea del desarrollo sostenible (...) Si no se tiene en cuenta esa valoración económica del territorio y del potencial de los recursos naturales (renovables y no renovables) y emprendemos procesos de planificación sesgados y con información técnica y científica errada, terminamos tal como ha ocurrido, con una ZEE mal hecha, porque la data está distorsionada y nos conducirá a error a la hora de tomar decisiones en base a

ella. Lo que se quiere es que haya mapas con información conciliada con los distintos sectores nacionales y especializados, se revisen las deficiencias, de tal manera que sea viable el ordenamiento territorial, con una actitud dialogante. Caso contrario sólo tendremos más conflictos.

Estas situaciones generaron una mayor atención del MINAM en el proceso, debido a que la polarización también influía en la viabilidad de proyectos de inversión por parte del gobierno nacional y que podrían afectar el objetivo del crecimiento económico nacional.

La posición de las empresas mineras estuvo respaldada por un documento que el Grupo Norte encargó realizar a una consultora y que fue denominado: “Plan de Acción del Grupo Norte en el Proceso de Desarrollo de la Zonificación Ecológica Económica – Ordenamiento Territorial (Región Cajamarca)”. En este documento, las recomendaciones que se hace están dirigidas a mejorar la imagen de las empresas a través de publicaciones respecto de los beneficios que generan, así como una participación más activa en el proceso, sumado a la generación de información propia para contrastar la data brindada por el equipo técnico del Gobierno Regional Cajamarca e incluso, una incidencia político – legal a nivel de la PCM, Congreso de la República, ministerios de Energía y Minas, Ambiente y Vivienda y gobiernos locales.

Sobre el asunto, Sánchez manifestó al autor que el conjunto de las empresas mineras no logró entender los objetivos de la ZEE y asumieron que se estaba decidiendo la ejecución de tales o cuales actividades, lo que no era correcto. Respecto al plan de acción del Grupo Norte su opinión es la siguiente:

Se vio como una especie de guerra interna entre el sector extractivo con su entendimiento chato de lo que es el sistema de planeamiento a nivel nacional y

pensaban que la ZEE les iba a impedir una actividad extractiva. Ellos comienzan a interesarse desde el 2008 en la ZEE, pero en 2009 a 2010 se empiezan a complicarse un poco las cosas. Se conoce el Plan de Acción del Grupo Norte que es un plan muy bien diseñado desde las empresas mineras para tirarse abajo la ZEE. El Grupo Norte, el Grupo de Diálogo Minero han hecho una incidencia terrible fuerte que ha llevado prácticamente a desaparecer los procesos, pero teniendo una idea muy vaga de la ZEE. Este Plan de Acción quizá dio la pauta de lo que debían seguir para tumbarse lo que es la ZEE a nivel nacional.

Es decir, para Sánchez, la incidencia de las empresas mineras durante este periodo, fue clave para que los procesos se estanquen posteriormente, algo en que coincide Lucio en sus respuestas para la presente tesis:

Ha sido todo un lobby de intereses para que el proceso de OT finalmente se paralizara. Considero que no ha sido tanto un problema regional, sino de ámbito nacional presionado por lobbys de intereses económicos. El MINAM era un poco “la cabeza de turco”, pero los lobbys estaban detrás.

Después de los hechos, el equipo técnico coordinó de manera permanente con el MINAM para actualizar la información de la ZEE, lo que culminó en la identificación de 120 zonas ecológicas y económicas a nivel regional. De esta forma, en noviembre del 2011 el MINAM emitió la Resolución Viceministerial (RV) N° 005-2011 declarando viable el proceso de macro ZEE de Cajamarca a efectos de iniciar su plan de OT. La identificación de las 120 zonas permitió conocer las potencialidades del territorio regional mostrando datos como los siguientes:

- El 38.8% de la superficie departamental equivale a zonas productivas. Del área total, el 15.3% es identificada como zona para producción agropecuaria; el 8.9% para producción forestal; el 13.4% está identificado como zonas productivas asociadas a otras potencialidades como la producción alto andina, minera, energética renovable y turística. En tanto, en el 0.7% del territorio se ha identificado a zonas con potencial hídrico.
- En el 31.1% del territorio están presentes zonas de protección y conservación ecológica.
- Las zonas de tratamiento especial equivalen al 6.9% del territorio regional.
- Las zonas de recuperación cubren el 22.7% de la superficie del departamento.
- El 0.34% del territorio son zonas para vocación urbano industrial.

Entonces, con la RV publicada, se daba pie a iniciar la formulación del plan de OT, como se había planificado años atrás. De este modo, a inicios del 2012, se promulga el Decreto Regional N° 004-2012 que aprueba el Reglamento Interno de funcionamiento de la CTR del proceso de ZEE – OT de Cajamarca y en noviembre de ese mismo año, se organizó un evento público para el lanzamiento oficial del proceso de formulación del plan de OT. En suma, todas las condiciones estaban supuestamente dadas para que Cajamarca inicie, después de más de 5 años de iniciado su proceso, con la formulación del anhelado plan de OT; no obstante, en las primeras semanas del 2013, empezaron algunos inconvenientes. Quispe, en entrevista con el autor, manifestó

Sabiendo que el MINAM no tenía interés en avanzar con el plan de OT, se fue preparando con todos los mecanismos técnicos metodológicos, incluso se fue adecuando la CTR para entrar a ese proceso. En tanto, el MINAM no había aprobado nada. Cuando terminamos nuestros diagnósticos, los enviamos para su

revisión al MINAM, pese a que no había ninguna norma. Se demoraron y daban a entender de que teníamos que esperar porque estaba en curso o por aprobar un documento metodológico para orientar el proceso. Es decir, esperar que saquen sus normas y ahí recién ir al plan de OT.

Justamente, en mayo del 2013 se publica la RM N° 135-2013 que como se ha indicado en líneas anteriores, amplía el número de instrumentos técnicos sustentatorios para el OT, lo que impedía pasar directamente de la ZEE a la formulación del POT, sin antes elaborar y aprobarse por el MINAM los Estudios Especializados (EE) en un número de siete (para el caso de Cajamarca aplicaban seis) y la integración y análisis de estos EE a través de otro instrumento denominado Diagnóstico Integral del Territorio (DIT).

En este contexto, se evidencian algunas limitaciones técnicas por parte del MINAM para dar soporte a los gobiernos regionales en la elaboración de estos instrumentos, además de la llamativa demora para revisar y aprobar los documentos solicitados. Pasado dos años de emitida la RM N° 135, en Cajamarca ya se contaba con hasta tres versiones sin aprobar de cada EE, luego de atender los comentarios y observaciones del MINAM, (varias de las cuales fueron catalogadas por los participantes en el proceso como aspectos de forma, más que de fondo). Así, por ejemplo, la tercera versión de cuatro EE no tenía respuesta hasta medio año después de presentarse. De igual modo, a dos años de emitida la resolución, se publicaron solamente las guías metodológicas para dos de los siete EE, es decir, tampoco se contaba con una base para que los gobiernos regionales puedan sustentar su trabajo. Según información oficial del Gobierno Regional Cajamarca, recién durante el 2018, el MINAM aprobó cinco de los seis EE (luego de cinco años de emitida la resolución y contarse con la primera versión), mientras que, en el 2020, se aprobó el sexto y último EE (7 años después). Frente a esta situación, Cerdán mencionó que:

Quizá la intención haya sido de ordenar y orientar mejor el proceso metodológico, pero con la Resolución N° 135 y otras normas conexas que vinieron a detallar las guías de cómo elaborar los EE, significó que se alargue mucho más el proceso. Recién en diciembre de 2020 se ha aprobado el sexto EE después de muchos trajines y de ida y vuelta de documentos con el MINAM).

En tanto, Amaya, dijo que “El MINAM no tuvo el acercamiento que se esperaba para brindar el apoyo técnico”; mientras que Lucio manifestó al autor que:

La ZEE se aprobó, hubo observaciones por parte del MINAM, pero luego entraron con el tema de los Estudios Especializados y ahí un poco fue donde ya no se consiguió avanzar más. Los EE solicitados por el MINAM los desarrolla el equipo técnico regional, avanzando incluso con metodología, pero después se observaron y finalmente aquí se detuvo todo el proceso.

Pese a no estar completamente de acuerdo con las decisiones del MINAM, en Cajamarca se decidió acatar la nueva normativa pensando siempre en poder formular el tan ansiado plan de OT. Sin embargo, no fue la única norma que el MINAM emitió y que se criticó en Cajamarca, pues, en el 2015 se emitieron las resoluciones ministerial N° 056 y N° 087 respecto a la conformación de las Comisiones Técnicas Regionales. De parte del equipo técnico se cuestionó que ambas normas limiten la incorporación y participación de actores importantes en la discusión del territorio, además de afectar la autonomía que los gobiernos regionales deberían de tener en este sentido.

Algunos representantes de empresas criticaron inicialmente que el gobierno regional asuma una posición defensiva contra el MINAM y consideraban que se debería aceptar y acoplar a los nuevos requerimientos nacionales; no obstante, el equipo técnico sustentó las principales deficiencias que se han mencionado en este apartado, tal como lo refirió Villatty:

Desde el MINAM, más que una voluntad política, ha sido una voluntad personal de funcionarios por apoyar, avanzar o impulsar el proceso. Siento que el Estado en general y el MINAM en particular, tiene una debilidad institucional fuerte. En la etapa que participé en el proceso se vio un interés de funcionarios más que de Estado.

En la misma línea se pronunció Ángulo: *“Reconozco que en el MINAM tuvieron profesionales con manejo y conocimiento del proceso, tanto social como técnico”*.

Pese a la especialización de algunos profesionales del ministerio, al no estar claro el soporte y la posición institucional, los esfuerzos de estas personas eran limitados.

5.1.6 El contexto que enmarcó el proceso de Ordenamiento Territorial regional

La situación de conflicto a partir del 2011 en la región, con la paralización del proyecto minero Conga, ha originado diversas opiniones que desvirtúan el carácter de los procesos de ZEE y OT, dado a que, por ejemplo, se considera que con el OT “se puede frenar la minería” o “rescatar la agricultura, ganadería o turismo”. En el mismo sentido, la priorización de las inversiones por parte de las dos últimas gestiones nacionales alimenta esta polarización.

Ciertamente, Cajamarca en este periodo ha perdido la oportunidad de tener un espacio fortalecido de discusión, desde donde se tomen acuerdos resolviendo primero los desacuerdos existentes, pues los procesos que permiten gestionar el territorio como la ZEE o el OT son necesarios e importantes. Varios de los principales actores han perdido la oportunidad de aportar en este sentido, incluso el entonces ministro del Ambiente, Manuel Pulgar Vidal, quien (en una entrevista a propósito del conflicto Conga) se refirió al proceso de ZEE-OT de Cajamarca como un proceso “equivocado” a raíz de la Ordenanza Regional que el gobierno

regional emitió en el año 2011 (recogiendo en parte la información de la ZEE) declarando la intangibilidad de las cabeceras de cuenca e inviable el proyecto Conga, que luego por cierto, sería declarada inconstitucional.

La declaración del ministro fue criticada por algunos actores regionales porque desmerecía el trabajo por años del equipo técnico regional y de quienes participaron en la CTR, además, porque la ZEE estableció 120 zonas ecológicas y económicas, que hasta la actualidad puede permitir una serie de alternativas para la toma de decisiones sobre los usos del territorio, como la definición de políticas regionales con una visión territorial. Sin embargo, en ese entonces parecía imposible rescatar lo positivo del proceso para las autoridades nacionales.

Este contexto, para el entrevistado Villatty, propició una politización del proceso, en tanto el Gobierno Regional Cajamarca asumió una posición que coincidía con las organizaciones opositoras a las actividades mineras, lo que en determinado momento ocasionó que el proceso pierda un tanto su carácter técnico y se convierta en un proyecto político del Movimiento de Afirmación Social (MAS); igualmente, los mensajes a la población polarizaron aún más la ZEE, confundiendo su finalidad en la opinión pública:

Eso hizo que al final, los actores convocados al proceso tomen una posición a favor o en contra, ambientalista o pro minería, si se quiere (...) El mensaje pegó fuerte en la medida que muchos de los actores desconocían el planteamiento de la ZEE y OT. Como no había una claridad del Estado y como había un espacio con un sesgo, obviamente fue fácil que los actores y la comunidad en general, tome un concepto no tan correcto de lo que es la ZEE y OT (...) Justamente estas posiciones ambientalista y conservacionista crispaban con el sector minero y esa fue una limitante también para poder hacer un proceso abierto, técnico, inclusivo en el sentido amplio. En ese

contexto, el GRC toma decisiones (...) Luego, la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente toma un protagonismo importante con la incorporación de Sergio Sánchez. En un principio, Sánchez estaba entre lo técnico y lo político, porque había un trasfondo político importante que al final fue ganando.

Lamentablemente, la dirección del equipo técnico también tomó una posición y se fue sintiendo en la resistencia que tenían hacia el sector minero.

En este punto coincide Regalado, identificando como principales debilidades “la visión ambientalista y la utilización política del proceso”.

Para León, el conflicto por las actividades mineras, ciertamente se constituyó en un factor para seguir apostando por la ZEE desde las principales autoridades del Gobierno Regional:

El hecho de que las gestiones regionales hayan tenido alguna posición sobre la zonificación, es claro por la necesidad que se tenía por argumentar de mejor manera el cuidado ambiental ante las actividades extractivas. A pesar de que, como se dice, Santos tuvo el caballito de batalla al agua y solo lo usó para fines políticos, creo que, para su gestión, apostar por un documento de OT era clave para argumentar de mejor manera y con suficiente calidad el proceso.

5.1.7 Las decisiones del Gobierno Regional Cajamarca

Con este panorama, el Gobierno Regional de Cajamarca durante el periodo de investigación afrontó decisiones en torno a: 1) Planificación, 2) Generación de normativa y metodologías propias, 3) Acatar lo dispuesto a nivel nacional y, 4) Decisiones políticas.

En el primer punto, las personas entrevistadas resaltan la planificación realizada por lo menos hasta el año 2017, pese a las limitaciones propias del MINAM. Como se ha indicado,

se hace mención a que el proceso de Cajamarca siempre estuvo un paso adelantado, incluso hasta después de emitida la RM N° 135. Así, Ángulo señaló: “Durante estos años y hasta el 2017, antes de que se desmembrara el equipo, hubo una planificación adecuada y los resultados se pueden evidenciar porque se considera que Cajamarca fue reconocido, además, un trabajo de mucha incidencia”. Asimismo, Santillán resaltó esta labor:

La planificación ha sido acertada. Primero porque se ha recogido la información, generando una línea de base. Segundo, porque se involucró no solamente a las autoridades, sino a la sociedad civil y tercero, porque todo este trabajo llegó a tener la aprobación del MINAM y se logró lo que se quería en ese momento. No solamente se dio la planificación de una persona, sino de un equipo multidisciplinario.

De igual modo, Villanueva indicó que “*la planificación realizada desde el Gobierno Regional Cajamarca para la organización y ejecución del proceso de OT regional, fue muy acertada, muy válida, gracias al compromiso, y al conocimiento del equipo*”. Mientras que para Regalado, fue favorable en cuanto a la atención, dedicación, apoyo político y económico brindado al proceso.

Para Cerdán, la planificación puede analizarse en dos momentos. El primero hasta el año 2017, en el que, desde el equipo técnico del Gobierno Regional Cajamarca se fue cumpliendo con lo establecido, incluso pese a la RM N° 135, sin embargo, a partir del 2017 y ante la incertidumbre de la rectoría del proceso de OT, el proceso regional se encuentra estancado lo que lógicamente limita realizar una adecuada planificación al dependerse de lo que se decida en el gobierno nacional.

No obstante, es cierto también que la planificación regional chocó con las disposiciones nacionales, pero en una mirada objetiva, no se logró lo propuesto, tal como lo

menciona Amaya: “El Gobierno Regional Cajamarca tuvo una buena iniciativa, pero le faltó cumplir con los plazos de los compromisos trazados”.

En el segundo punto, ante el vacío metodológico desde el nivel central para que las regiones desarrollen sus procesos de gestión del territorio (ZEE y OT), en Cajamarca, el equipo técnico, con el soporte de algunos integrantes de la CTR y de la Cooperación Alemana-GTZ, pudieron avanzar en la formulación de normativa regional y metodologías. Este aspecto facilitó el trabajo durante el proceso de ZEE y en la planificación para iniciar el plan de OT. Quispe, respondió que “en el Gobierno Regional Cajamarca, sabiendo que el MINAM no tenía interés en avanzar con el plan de OT, se fue preparando con todos los mecanismos técnicos metodológicos, incluso se fue adecuando la CTR para entrar a ese proceso. Por su parte, León dijo que “no solamente se quedaban en lo que pedían sino iban más allá. Ese ha sido el plus que tenían”; mientras que Lucio mencionó que:

No estaban claras las metodologías o criterios por parte del MINAM, pero todo eso se suplió con un trabajo participativo técnico, especializado y multidisciplinario a través de la CTR. Es un proceso interesantísimo, de construcción de conocimiento colectivo, en el que se trabajó sobre sub modelos complejos, ponderando, generando criterios, es decir, las limitaciones del MINAM se suplieron con creces.

En tanto, en el tercer punto, a partir de la publicación de la RM N° 135-2013 y pese a los cuestionamientos surgidos, se decidió acatar lo dispuesto para evitar una confrontación mayor que pueda trascender incluso la relación Gobierno Nacional – Gobierno Regional Cajamarca. No obstante, esta decisión afectó la programación y planificación realizada por la adecuación a lo dispuesto a nivel nacional. Sobre el asunto, Lucio expresó que “quizá la limitación fue que muchas de esas metodologías y criterios se tuvieron que adaptar después a las que proponía el MINAM como se iba un poco por delante”. Igualmente, Quispe señaló

que “de nuestra parte si ha habido planificación, además, financiamiento del plan de OT. Fuimos con los diagnósticos, pero no encontramos de parte del MINAM el asesoramiento ni tampoco la buena disposición”. Sánchez también opinó que:

En lugar de acompañamiento técnico lo que contrataron fueron más abogados para poner trabas a todo el sistema. Se vio a un MINAM distinto, que aprueba en 5 o 6 años los Estudios Especializados, con abogados que ponían medidas para cortar el avance que se tenía.

Mientras que, en el cuarto aspecto, resaltan algunas decisiones políticas que influyeron en la marcha del proceso. Así, por ejemplo, Villaty, señala que no se tomaron decisiones correctas para corregir el rumbo del proceso en torno a la polarización surgida sobre la minería:

Estas actitudes no fueron corregidas ya sea por el gobernador o por el Consejo Regional y precisamente, el involucramiento del Consejo Regional fue débil. No hubo una decisión política de involucrar al Consejo Regional y el gobernador solo se implicó para utilizar políticamente el proceso (...) Siento que en algunos momentos el Gobierno Regional perdió la dirección del proceso de ZEE y fue capturado, en el buen sentido quizá, por ONGs para hacer el trabajo técnico. Como no tenía una capacidad de decisión importante en la medida que no tenía el soporte técnico y profesional para tomar mejores decisiones, le fue más cómodo dar la dirección a estos actores técnicos.

Sánchez también reconoce el trasfondo político del proceso:

Por un tema político, la ZEE siempre ha sido un elemento clave, de importancia. Significa soporte y apoyo de organizaciones. En el segundo periodo de gobierno del

MAS se tomó como un elemento importante pero más por necesidad política, por mostrar que estaban acorde con el planeamiento, más por cliché que por aterrizar en proyectos en función a la ZEE.

En tanto, León indicó que *“para Gregorio Santos, el proceso de ZEE-OT era una necesidad. Para Porfirio Medina fue una carga y como no veían avance y más bien retroceso, comenzaron a desentenderse del mismo”*.

Por su parte, Quispe también hace mención al interés político de Santos, lo que llegó a afectar incluso la imagen de los integrantes del equipo técnico regional a cargo del proceso, por la carga antiminera que se les asignaba:

En Santos empezó a forjarse el interés de lanzarse a la presidencia de la República y tuvo que polarizarse, no aceptar ningún tipo de negociación, cerrarse y decir no a la minería a rajatabla. Eso también trajo impactos y un desprestigio a nivel nacional porque a Cajamarca la veían como anti todo y eso fue algo que arrastraron los técnicos. Al inicio fue bien, pero luego la voluntad política fue en decaimiento por la pretensión de ser presidente.

Es decir, durante la primera gestión de Santos, primó de cierta forma, el aspecto político en las decisiones que se fueron tomando en relación al proceso de OT, con la influencia de la polarización en torno a las actividades mineras. Mientras que en el segundo gobierno del MAS, con Porfirio Medina a la cabeza, el interés en el proceso se fue diluyendo debido a las nuevas disposiciones nacionales que no permitían un mayor avance. Esto se reflejó en que la información generada no fue aprovechada cabalmente por las distintas áreas del Gobierno Regional para la generación de iniciativas en beneficio de la población, situación que se extiende hasta la actual gestión regional, liderada por Mesías Guevara. Sobre esta situación, Ángulo refirió que *“no se ha tenido claridad sobre lo que trata la ZEE y las*

herramientas que puede brindar para la región. Creo que las autoridades pierden una gran oportunidad de tener intervenciones sustentadas técnicamente e inversiones allá de lo político”; en tanto, Villanueva manifestó que: “una de las principales debilidades ha sido el poco compromiso de las autoridades regionales en el proceso”.

Después de algunos años, en el 2017 se emite el Decreto Supremo N° 002-2017 que aprueba el Reglamento de Organización y funciones del MINAM, que entre sus funciones específicas señala: “Establecer la política, los criterios, las herramientas y procedimientos de carácter general para el Ordenamiento Territorial Ambiental, en coordinación con los tres niveles de gobierno y conducir su proceso”, es decir, se asume la nueva denominación de Ordenamiento Territorial Ambiental, pero no hay claridad respecto a lo por el término “Ambiental” se entiende.

Justamente, en una comunicación enviada por el entonces gobernador regional, Porfirio Medina, solicitando precisión respecto al órgano con el que se tendría que coordinar para la formulación del plan de OT, el MINAM respondió señalando únicamente que en el marco del Ordenamiento Territorial Ambiental, impulsan procesos de ZEE que se constituyen en instrumentos técnicos y orientadores del uso sostenible del territorio, dando a entender que el MINAM solamente trabajará hasta la ZEE y confirmando que respecto a los planes de OT no hay nada claro.

Finalmente, en 2019 se anunció la instalación de la Secretaría de Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgos de Desastres en el Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, pero se detalló que su funcionamiento estará abocado a la prevención de desastres, quedando una vez más en el aire la conducción de los planes de OT.

5.1.8 La participación de los actores regionales

La participación es uno de los aspectos que se ha resaltado a nivel nacional e internacional. El proceso de Cajamarca no solo contó con una CTR activa, sino también, con una Comisión Consultiva, presentada como un órgano que brindaba asesoría y soporte al proceso sobre la marcha y que ha estado integrado básicamente por representantes de ONGs locales con experiencia en el tema, como Asociación SER, GRUFIDES; CEDEPAS Norte, ASPADERUC, GTZ, CIPDER, ITDG y Centro Ideas. Asimismo, se constituyó el denominado Comité Gerencial, integrado por gerentes regionales de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial; de Recursos Naturales; de Desarrollo Social y de Desarrollo Económico.

El soporte de estas instancias, además de un equipo técnico consolidado, permitió garantizar la participación de actores regionales a nivel de la CTR, con asambleas planificadas durante el año en el que se tomaban decisiones para el rumbo del proceso y la conformación de comisiones al interior para el desarrollo de determinados asuntos.

Regresando a la conformación de la CTR, si bien, la normativa nacional establecía un esquema de conformación mínima, en Cajamarca se fue ampliando la participación de más actores regionales con el objetivo de garantizar la discusión y la validación de los avances. En 2007, al inicio del proceso, el total de instituciones que conformaron la CTR era de 36, en estricto cumplimiento al Decreto Supremo N° 087-2004-PCM. Quispe (2017) da cuenta del incremento de la participación en los años siguientes: “Años después, en 2010 sus integrantes llegaron a 47, en 2012 a 61 y en 2014 la CTR-ZEE llegó a tener 63 instituciones conformantes”. (p.46)

En el mismo documento, la autora señala la alta predominancia de la participación de instituciones públicas en 2007, llegando a un total de 83%. Hacia el 2010, el porcentaje de

instituciones públicas llegó al 72% debido al incremento de más actores en correspondencia con el pronto inicio del proceso de formulación del plan de OT. Para el 2012, la representación de las instituciones alcanzó el 67% de toda la CTR y para el 2014, llegó al 65%. Estas variaciones en la participación estuvieron ligadas a disposiciones regionales emitidas precisamente para incluir a más actores en el proceso, como la Ordenanza Regional N° 006-2012 y la Ordenanza Regional N° 010-2014. En la siguiente tabla se puede apreciar mejor esta información:

Tabla 5

Evolución del porcentaje de actores participantes en la CTR según sector

| Año | Sector Público | Sector Privado | Sociedad Civil |
|------|----------------|----------------|----------------|
| 2010 | 72% | 7% | 21% |
| 2012 | 67% | 10% | 23% |
| 2014 | 65% | 10% | 25% |

Nota: Tomado de Quispe (2017). Elaboración propia.

Para las personas entrevistadas, la conformación de la CTR permitía garantizar que las distintas opiniones puedan ser tomadas en cuenta. Cerdán opinó que *“la CTR ha sido un excelente espacio de discusión y concertación en este proceso de OT en Cajamarca”*; en tanto Lucio, dijo que *“ha sido el proceso participativo más intenso y amplio en el que he estado, con asambleas de hasta de 60 personas. Estuvieron representados prácticamente todas las instancias. La participación fue muy buena, propositiva”*. En la misma línea, Sánchez, expresó que: *“le ha dado un soporte técnico que no ha tenido ninguna otra región en el país. En conjunto cumplíamos una meta regional y una visión enlazada a lo nacional. Ese planeamiento y transparencia en hacer las cosas, hizo que muchos actores se sumen con una mirada común”*.

Pese al incremento paulatino de participantes, en 2015, el MINAM emite la RM N° 056 que aprueba el documento “Contenido mínimo de las disposiciones internas que regulan las Comisiones Técnicas de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) en el ámbito regional o local”, que establece que las conformaciones de las CTR a nivel nacional deben estar sujetas al DS N° 087-2004-PCM y que como se ha indicado, en el caso de Cajamarca solamente permitió la participación de 36 instituciones, es decir, la indicación tácita con esta nueva disposición del MINAM era de reducir el número de integrantes de la CTR.

Sin embargo, en 2015, el ente rector también emitió la RM N° 087-2015 con disposiciones para conformar las comisiones técnicas a nivel regional y local, pero para desarrollar los Instrumentos Técnicos Sustentatorios del OT, es decir, el paso siguiente a la ZEE y previo a la formulación del OT. La indicación es que la CTR debería estar conformada por: Un representante del Gobierno Regional; los alcaldes de las municipalidades provinciales y distritales del ámbito; un representante de una institución científica; un representante de las universidades del ámbito; representantes del sector público con competencias que incidan en el territorio; dos representantes de organizaciones de pueblos indígenas o comunidades campesinas; dos representantes de empresas privadas y dos representantes de ONGs.

En suma, esta norma también limita la inclusión de más actores pues en el caso de Cajamarca se tendría que reducir de 63 a 37 integrantes, quedando fuera del proceso 26 actores regionales. A nivel de la CTR de Cajamarca se justificó la demanda de participación por la cantidad de instituciones y organizaciones presentes en la región, así como por su interés y aportes en el proceso. En una asamblea de la CTR del 22 de mayo de 2015, a la que se invitó a funcionarios del MINAM, se expresaron las inquietudes y preocupaciones por esta norma y se acordó que el Consejo Directivo de la CTR, a través de la presidencia regional,

comunicaría las observaciones al MINAM a fin de proponer la modificatoria para dejar sin efecto las resoluciones ministeriales N° 056-2015 y N° 087-2015, por cuanto la CTR de Cajamarca está institucionalizada desde el año 2005.

En una asamblea extraordinaria del 12 de junio de 2015, una vez más, la CTR aprueba por mayoría mantener la conformación tal como se encontraba constituida. Estos acuerdos son informados al MINAM, pero una vez más, no se tuvo una respuesta favorable. Hacia fines de junio de ese año, el ministerio insta al Gobierno Regional a cumplir lo dispuesto en ambas resoluciones ministeriales.

Hacia marzo del 2016, desde el Gobierno Regional Cajamarca se solicita opinión favorable al MINAM respecto a un proyecto de Ordenanza Regional de conformación de la Comisión Técnica de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios del OT, que incluía ampliar la participación de más actores. Un año después, en marzo de 2017 y luego de comunicaciones de ida y vuelta, se lleva a cabo una nueva asamblea de la CTR de Cajamarca, manteniendo la conformación según lo dispuesto en la OR N° 010-2014 hasta recibir la opinión favorable del MINAM al proyecto de Ordenanza Regional de conformación de la CTR, algo que ciertamente no ocurrió debido a los cambios en la organización del MINAM a partir de ese mismo año.

Queda claro entonces, que las nuevas disposiciones del MINAM (RM N° 056 y RM N° 087) mellaban la participación de algunos actores regionales que desde el inicio del proceso mostraron un compromiso con el mismo. Además, lo que se esperaba, según las entrevistas desarrolladas, era que el MINAM en lugar de restringir la participación, propicie una mayor inclusión de actores.

Sin embargo, las personas entrevistadas también identifican algunas dificultades en la participación. Así, por ejemplo, Ángulo refiere que quienes tuvieron una participación más

activa fueron las ONGs, además de las empresas mineras por un tema de conocer los avances y desconfianza en la conducción. Por su parte, Lucio mencionó que la sociedad civil fue el ente menos representativo por sus propias características, ya que por ejemplo, era difícil para dirigentes de las comunidades indígenas de San Ignacio trasladarse hasta Cajamarca para participar en las asambleas. En tanto, Amaya resalta que faltó compromiso en algunos integrantes, mientras que Villatty reconoce que los gobiernos locales tienen una deuda en cuanto a su participación y que no tuvieron un involucramiento mayor, pues *“asistieron más que participaron”* y lo mismo con sectores clave en el desarrollo de la región como Agricultura y Cultura. Opinión similar de Santillán quien indica que *“los gobiernos locales participaron por obligación”*, además de resaltar que el involucramiento de las universidades también no fue la esperada pese a su relación natural con la investigación. En este aspecto, Regalado señaló que hubo una mayor presencia de actores públicos *“frente a una mínima del sector productivo privado y del mismo sector académico científico”*, recomendando que, a futuro, la participación debería ser más equilibrada, fundamentalmente de actores que provienen de los sectores privados y académicos.

Igualmente, las entrevistas evidencian que la polarización producida por la actividad minera fue algo que caracterizó la participación de los integrantes de la CTR, tal como lo expresó Villatty:

La dinámica misma hacía asumir una posición o al menos una situación donde tenías que apoyar a un sector o al otro y la participación individual de cada actor se veía con recelo, es decir, si estás a favor o en contra de determinada posición. En la medida que el proceso iba avanzando, había que tomar decisiones, había que tocar más detenidamente cada propuesta y lógicamente, en un espacio polarizado, al final

tenías que tomar una posición, lo cual era juzgada, como buena, mala, ambientalista o pro minera.

Por su parte, Santillán, refirió:

Muchos intereses de por medio. Las empresas mineras se encontraban siempre en las reuniones, eran siempre los que reclamaban porque sabían que las decisiones que puedan tomarse podrían afectarlos de manera económica porque definitivamente, decir que no se daría minería en cabecera de cuenca los afectaría.

Mientras que León, opinó:

Se evidenció que más primaron algunos intereses que el bien común. Los intereses por un lado económicos, y del otro lado, totalmente ambientales, podrían deteriorar el proceso. Hubieron ganas, pero cuando este proceso iba en contra de los propios intereses decían que no estaba bien.

Entonces, el balance que se hace de la participación por cada sector es interesante. Villaty mencionó que las ONGs, si bien tuvieron una participación activa en la discusión técnica, también lo hicieron a nivel político. En tanto, Quispe señala que de parte de las empresas mineras la participación estaba dirigida a dar seguimiento al proceso para luego, de manera interna planificar sus acciones, pero, sus aportes no han sido los esperados para encaminar el plan de OT. En la misma línea, Lucio, indica que la relación de las empresas con el gobierno nacional ha sido un factor para que el proceso de OT quede estacando por los intereses económicos que se encuentran y que podrían verse perjudicados si Cajamarca tiene un plan de OT.

5.1.9 Estado actual

Con todo el marco anterior, Cajamarca no ha podido avanzar en la formulación del plan de OT regional y el panorama a la actualidad no es nada claro. El proceso regional desde el 2017 se ha estancado luego del cambio en el Reglamento de Organización y funciones del MINAM.

Esta es una situación que preocupa a la mayoría de personas entrevistadas debido al largo camino que se ha recorrido, además, consideran que las disposiciones nacionales emitidas por el MINAM, sumado a la poca claridad del gobierno nacional para definir responsabilidades que finalmente guíen la elaboración de los planes de OT, tal como se ha explicado en el punto 5.1.8, han resultado en aspectos claves para llegar a esta situación de estancamiento. Asimismo, coinciden que a la actualidad no se han cumplido los objetivos planteados al inicio del proceso, justamente porque el propósito mayor era que Cajamarca cuente con su plan de OT y eso no se ha logrado:

No se cumplen estos objetivos porque no hay una institucionalidad, no hay un liderazgo claro, no hay rectoría. No tenemos eso en ningún momento y seguramente en mucho tiempo. Además, la polarización entre actividades económicas, ambientalistas o conservacionistas muestran el fraccionamiento de la sociedad. No nos juntamos para discutir lo que realmente si puede ser válido o no (Villatty, en entrevista con el autor).

En la mayoría de entrevistas se hace referencia a esta situación, pero también, en algunos casos se señala cierta debilidad durante los últimos meses de la gestión de Porfirio Medina para seguir presionando al MINAM y se deje sin efecto las controvertidas resoluciones ministeriales N° 135, N° 056 y N° 087, lo mismo con la gestión actual de Mesías Guevara, tal como lo señala Quispe en entrevista con el autor: “En estos dos últimos años no hubo mucho interés en sacar una asamblea. No ha habido esas ganas de querer involucrarse

con los actores. Si creo que ha habido motivos suficientes para sacar adelante asambleas de la CTR”.

Otro aspecto en el que algunas opiniones de los actores entrevistados coinciden, es el cambio que se produjo en el equipo técnico conformado al interno del Gobierno Regional Cajamarca y que por más de 10 años llevó adelante el proceso. En enero de 2018, durante la gestión de Porfirio Medina se decidió no seguir contratando a Alicia Quispe Mogollón, coordinadora del proceso de OT desde el 2007 y Sub Gerente de Acondicionamiento Territorial, lo que significó que el respaldo al proceso de OT desde la gestión regional ya no sería el mismo. Ya en la gestión de Mesías Guevara, no se contempló tampoco seguir contando con los servicios profesionales de Quispe, lo que para algunas personas entrevistadas también fue muestra de que el proceso de OT no tendría el mismo respaldo que en años anteriores, específicamente, antes de las normas emitidas por el MINAM. Sin duda, esto se constituyó en un desacierto técnico y político de la gestión regional.

En este sentido, al no tenerse claridad respecto a la formulación de los planes de OT por parte del gobierno nacional, es necesario que la actual gestión regional no descuide la información generada en este camino, especialmente en la propuesta de ZEE, para el planteamiento de proyectos y planes dirigidos a atender las principales demandas de la población.

Finalmente, el que no se cuente con una Ley de OT es una de las principales dificultades para que el proceso se retome, tal como lo expresa la respuesta de Sánchez:

Los últimos tres años han sido de pérdida. La pata coja que tenemos a nivel nacional es que la Ley de OT nunca se aprobó. Humala se hizo de la vista gorda y ahora es bien difícil que se dé un OT. Mientras no tengamos una Ley de OT no se va a hacer, pero esa Ley tampoco se va a impulsar desde el MINAM.

B. DISCUSIÓN

En la presente investigación, al analizar la gestión pública como factor influyente en el proceso de Ordenamiento Territorial regional de Cajamarca, 2011 – 2019, se encontró que efectivamente, el desempeño del gobierno nacional a través del Ministerio del Ambiente (MINAM), para guiar el proceso de OT después de aprobarse la ZEE, no ha sido adecuado, lo que ha repercutido en el caso de Cajamarca. A la actualidad, el proceso regional se encuentra estancado, sin lograrse avances en la formulación del plan de OT, que era el propósito mayor. Partiendo de los resultados obtenidos, se acepta la hipótesis general que establece que la gestión pública ha limitado el proceso regional de OT de Cajamarca en el periodo 2011 - 2019. Los resultados de la investigación guardan correspondencia con lo que sostienen Díaz (2015) y Pérez (2018) quienes relacionan los avances en los procesos de gestión territorial, con lo que se dispone a través de las instancias gubernamentales. Asimismo, Pereda y Zavaleta (2018) realizan una investigación en el que también concluyen en la inexistencia de un óptimo nivel de coordinación entre niveles de gobierno que se refleja en el caso de la región. Por su parte, Rendón (2019) plantea la problemática desde varias aristas propias de las gestiones de gobierno y hace referencia al cambio del ROF del MINAM, pero, además, señala cierto desinterés de los gobernadores regionales, que también integran la gestión pública:

En el Perú, el proceso de OT está en una situación compleja para su desarrollo, tiene dificultades en aspectos políticos, económicos, institucionales, conceptuales, metodológicos, normativos, sociales y tecnológicos que no han sido superados hasta la fecha, todo lo contrario, el proceso ha quedado en el limbo debido al cambio del Reglamento de Organización de Funciones del Ministerio del Ambiente. La situación actual es aún más incierta, porque, revisando los planteamientos y propuestas

relacionadas con el OT de los recientemente elegidos Gobernadores Regionales en las 25 jurisdicciones del país, se demuestra un desinterés en el tema. (p.614)

En tal sentido, bajo lo referido anteriormente y teniendo en cuenta los resultados, se confirma que la gestión pública ha limitado que Cajamarca cuente con un plan de OT, básicamente por las decisiones adoptadas a nivel nacional y en menor medida, en el nivel regional.

Respecto al Objetivo Específico 1, se pudo encontrar que el desempeño de la gestión pública en relación al OT, mediante normas, políticas de gobierno y el débil acompañamiento técnico por parte del gobierno central es deficiente a partir del cambio en los lineamientos originarios del ente rector. Las normas emitidas desde el 2013 tuvieron una repercusión directa en el proceso de Cajamarca, impidiendo que se continúe trabajando en la formulación del Plan de OT pues se tenía que cumplir con otros estudios previos. Se sumaron disposiciones nacionales que, en la lógica de incentivar el crecimiento económico, le fueron restando importancia al OT, como instrumento clave en el desarrollo. Asimismo, el trabajo del MINAM para brindar asistencia, por ejemplo, en la formulación de los Estudios Especializados y brindar opinión favorable en un tiempo razonable, ha sido criticado ya que algunos estudios recibieron el visto bueno después de varios años de haberse entregado los primeros borradores, siendo el 2020, el año en el que el último estudio logró la opinión favorable, es decir, luego de 7 años. Frente a lo mencionado, se acepta la Hipótesis Específica 1 y los resultados son corroborados por Chávez (2015) que señala que “el marco normativo es insuficiente y poco integrado, y las competencias gubernamentales se superponen”. Igualmente, Rendón (2019) aclara que desde el nivel central se han buscado “mecanismos para demorar, deslegitimar y cambiar las reglas del juego durante el proceso” (p. 614). Del mismo modo, Sáenz (2017) resalta que la decisión del MINAM de sumar los Estudios

Especializados para el OT también produjo dificultades en las relaciones entre niveles de gobierno:

La complicación por las tensas relaciones de interés de política encontrada en los tres niveles de gobierno se ha debido a que el rector nacional, Ministerio del Ambiente – MINAM, ha adicionado los Estudios Especializados para el Ordenamiento Territorial, paso previo al Plan de Ordenamiento Territorial. (p.40)

Finalmente, respecto al Objetivo Específico 2, los resultados obtenidos han permitido conocer y explicar los factores que han intervenido en el desarrollo del proceso de OT de Cajamarca, asimismo, reflejan la paralización del proceso y por lo tanto, la discontinuidad de la política territorial, pues, pese a tener una ZEE aprobada y contar con Estudios Especializados, no se ha avanzado hacia la formulación del Plan de OT, tampoco se cuenta con una Ley de OT y se han producido cambios en las funciones del MINAM a partir del 2017 que deja en el limbo la rectoría nacional para la formulación del Plan de OT; igualmente, la incidencia realizada no ha resultado suficiente para que el gobierno nacional deje sin efecto las normas emitidas desde el 2013 que han alargado los procesos, se suman las decisiones adoptadas en el último periodo de la gestión regional de Porfirio Medina y la actual gestión de Mesías Guevara, quienes básicamente han aceptado lo dispuesto por el MINAM. Esto quiere decir que también se acepta la Hipótesis Específica 2, en tanto la discontinuidad de la política territorial y la débil incidencia social y política son elementos que inciden en el desarrollo del proceso de OT regional de Cajamarca. Estos resultados son corroborados por Sáenz (2017) quien hace referencia a que la ZEE no ha tenido aplicación práctica en el planeamiento a excepción de un uso geográfico y didáctico, además de señalar la ausencia de una Ley de OT, lo que también ha sido tratada en la presente investigación:

Un elemento central de la propuesta lo constituye la Zonificación Ecológica y Económica de la Región Cajamarca, instrumento que no ha tenido hasta ahora aplicación práctica en el planeamiento, salvo el uso geográfico y didáctico (...) éste es otro elemento que debe contener una futura Ley de OT, distribuir y ordenar competencias, entre otros temas o puntos. Este problema se puso en evidencia, por ejemplo, cuando el Gobierno Regional de Cajamarca elaboró la zonificación ecológica económica del departamento mediante un proceso ampliamente participativo y sustentado técnicamente. El Ministerio del Ambiente (Minam) del gobierno anterior consideró que solo este tenía competencia para su aprobación y lo declaró ilegal (2009-2010). (p.17)

Asimismo, Díaz (2015), indica la necesidad de decisiones vinculantes para que el OT avance, algo que no está sucediendo: “Un efectivo Ordenamiento Territorial exige, en primer lugar, la formulación de una política que, a través de organismos públicos y de normas legales, permita tomar decisiones vinculantes de manera coordinada y concertada” (p. 224). Mientras que Chávez (2015) justifica que “la política ambiental y el marco normativo vigente para la Ordenación Territorial son limitados y dispersos, ya que no se cuenta con una ley de OT que regule los usos del territorio”.

Con lo anterior y sobre la base de los resultados obtenidos durante el desarrollo de la investigación, se confirma que el desempeño de la gestión pública desde el gobierno nacional, a partir de las normas emitidas, las políticas de gobierno y el débil acompañamiento del MINAM como ente rector, han impedido que Cajamarca cuente con un plan de OT. En esta línea, se ha producido una discontinuidad de la política territorial y el proceso se muestra estancado, pese a la incidencia realizada desde el Gobierno Regional Cajamarca, aunque también este aspecto se debilitó notablemente, de manera especial a partir del 2017.

Al margen de estas situaciones, cabe resaltar algunos avances del proceso que deben considerarse para seguir discutiendo la importancia de la planificación territorial en el desarrollo regional, que además han sido señaladas por las personas entrevistadas. Así, se tiene en primer lugar la propuesta de ZEE regional aprobada, la misma que muestra en blanco y negro las potencialidades del territorio y sobre la que se pueden formular acciones, proyectos y planes, no solamente desde instituciones estatales, sino también, de las privadas. Es necesario entonces, que se debata el rescate de sus contenidos y su uso como documento imprescindible para los actores cajamarquinos. De otro lado, el peso participativo del proceso implica seguir en esta lógica en todos los espacios de concertación que se impulsen a nivel regional, identificando si verdaderamente los actores incluidos pueden y dirigen sus propuestas y visiones de desarrollo. A partir de esta premisa, es urgente retomar la discusión sobre el desarrollo regional en espacios amplios que garanticen el aporte de todas las instancias.

CONCLUSIONES

1. De acuerdo al objetivo general planteado y los resultados obtenidos, se concluye que el desempeño de la gestión pública, especialmente desde el gobierno nacional, ha repercutido en el proceso de OT de Cajamarca, limitándolo. A la actualidad, el proceso regional se encuentra estancado, sin lograrse avances en la formulación del plan de OT, que era el propósito principal.

2. Respecto a los dos objetivos específicos planteados, en la investigación se encontró que las normas, políticas de gobierno y el débil acompañamiento técnico por parte del gobierno central, son elementos que se han presentado durante el periodo de la investigación, ocasionando el desinterés gubernamental en el OT, sumado a la limitada incidencia de parte del Gobierno Regional de Cajamarca, que terminó por adecuarse a las disposiciones nacionales. En este contexto, además de la paralización del proceso en Cajamarca, se ha producido la discontinuidad de la política territorial pensada para la región y en el país, pese a la experiencia acumulada y la incidencia realizada desde Cajamarca por el Gobierno Regional, aunque en los últimos años ha sido muy débil.

3. El desinterés de la gestión pública se evidenció, asimismo, en el poco avance para que en el país se cuente con una Ley de OT, pese a que fue un ofrecimiento tácito del ex presidente Ollanta Humala al inicio de su gobierno. Los proyectos de ley que se presentaron y debatieron en el Congreso hace unos años, no encontraron las facilidades para ser encaminados y finalmente aprobarse. En este sentido, el OT también ha perdido fuerza al no sustentarse sobre una base legal y vincular toda la normativa generada en los procesos regionales.

4. La aprobación de la propuesta de ZEE regional hacia finales del 2010 y el inicio de la elaboración del plan de OT de Cajamarca entre el 2011 y 2012, se da en un contexto de

polarización de ideas a favor y en contra de la minería por los conflictos generados en el territorio regional. Los desencuentros entre actores que conformaban la Comisión Técnica Regional así lo evidenciaron. Además, la coyuntura nacional mostró que desde el nivel central se buscaba priorizar las inversiones y precisamente, después de aprobarse la ZEE y con el conflicto Conga en escalada, se empezó a ver al proceso como una opción para frenar la minería, en un evidente desconocimiento o desnaturalización de lo que implicaba la ZEE y el OT. En este punto, también se muestra una politización del proceso por parte del Gobierno Regional Cajamarca, cuya postura empezó a coincidir con las de ciertas organizaciones sociales calificadas como “antimineras”.

5. En relación a las decisiones del Gobierno Regional Cajamarca se resalta la planificación, además de la normativa y metodologías elaboradas que han suplido los vacíos del Ministerio del Ambiente. Asimismo, la decisión por adaptarse a los lineamientos del gobierno central, pese a que fueron cuestionados en su momento por la ampliación de los plazos y porque podían afectar la elaboración del plan de OT, lo que finalmente sucedió. Estas decisiones se tomaron para evitar confrontaciones entre los dos niveles de gobierno, teniendo en cuenta que ya se había mellado la relación por el conflicto Conga. Finalmente, se señalan decisiones políticas que influyeron en la marcha del proceso; así, por ejemplo, durante la gestión de Gregorio Santos no se buscó aportar en la disminución de la polarización minería – anti minería, incentivándose, por el contrario, la confusión respecto a la naturaleza del proceso, en una lógica de buscar réditos políticos. En tanto, en la gestión de Porfirio Medina, el interés en el OT fue disminuyendo al no mostrarse mayores avances luego de emitidas las disposiciones nacionales, mientras que, en la gestión de Mesías Guevara, se está en una espera paciente de lo que se disponga por el gobierno central.

6. A partir del 2017, el Viceministerio de Gobernanza Territorial, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, es el ente encargado de dar seguimiento a lo que se empieza a denominar Ordenamiento Territorial Ambiental que está enfocado a consolidarse como un instrumento preventivo de desastres naturales, mientras que el MINAM se encarga solamente de dar continuidad a los procesos de ZEE. Con estas disposiciones, la rectoría del OT no queda clara, por el contrario, surgen mayores dudas respecto al carácter vinculante del OT en este contexto y su contribución para el adecuado uso y ocupación del territorio, con lo que a corto plazo no se avizora avances al respecto.

SUGERENCIAS

1. Para los gobiernos locales y el Gobierno Regional: Desde el inicio del proceso se han generado documentos importantes como la propuesta de ZEE y los Estudios Especializados, que deben ser referenciados permanentemente. Se cuenta con una información valiosa a nivel regional respecto a las potencialidades y limitaciones del territorio regional, en base a criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales, que puede ser utilizada en la identificación y formulación de políticas, planes, programas y proyectos a nivel regional en beneficio de la población.
2. Para estudiantes e investigadores universitarios: La presente investigación puede ser complementada con otros estudios similares desde las universidades, como los conflictos por la actividad minera en Cajamarca y el enfoque de prevención desde el Ordenamiento Territorial; los resultados de la ZEE y de los Estudios Especializados y su aporte en el desarrollo regional, además de la participación ciudadana en los procesos de gestión territorial. Estos son aspectos necesarios para seguir incidiendo en la temática que ha caracterizado a la región en los últimos años.
3. Para el Gobierno Regional: Con el cambio de gobierno a nivel central, el Gobierno Regional Cajamarca debe considerar la aplicación de una estrategia de incidencia buscando retomar el trabajo en la formulación de los planes de Ordenamiento Territorial con carácter vinculante. Asimismo, seguir insistiendo en la necesidad de que se apruebe una Ley de OT.
4. Para actores participantes en el proceso: Los integrantes de la Comisión Técnica Regional deben solicitar que se retomen las reuniones para que, en principio, analicen el contexto y las oportunidades que se ofrecen a nivel del gobierno central para retomar el tema, asimismo, para que se elabore un plan operativo con acciones concretas al respecto.

5. Para la Universidad Nacional de Cajamarca: Incluir el análisis del proceso de OT en las cátedras referidas a la planificación para seguir promoviendo el interés de estudiantes en los procesos de desarrollo regional y futuras investigaciones al respecto.

REFERENCIAS

- Acuerdo de Consejo Regional N° 012-2011-GRCAJ-CR. *Respaldan proceso de Zonificación Ecológica y Económica a nivel macro del departamento de Cajamarca y las acciones del Equipo Técnico Multidisciplinario que lo lleva a cabo* (14 de febrero de 2011).
<https://zeeot.regioncajamarca.gob.pe/sites/default/files/AConsejoReg0122011ZEE.pdf>
- Acuerdo de Consejo Regional N° 013-2011-GRCAJ-CR. Declaran infundada solicitud de reconsideración de representantes de empresas mineras que operan en la Región Cajamarca contra la decisión tomadas en la Zonificación Ecológica y Económica y aprobada mediante la Ordenanza N° 018-2010-GRCAJ-CR (14 de febrero de 2011).
<https://zeeot.regioncajamarca.gob.pe/sites/default/files/AConsejoReg0122011ZEE.pdf>
- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México D.F. Fondo de Cultura Económica. <https://marcelagonzalezduarte.files.wordpress.com/2018/01/aguilar-villanueva-gobernanza-y-gestion-publica.pdf>
- Asociación Servicios Educativos Rurales (2009). *Guía para un proceso participativo de Zonificación Ecológica y Económica y Ordenamiento Territorial. La experiencia de Cajamarca*. Lima, Perú. Asociación SER.
- Azahuanche, M. (2018). *Modelo de Planeamiento del Ordenamiento Territorial para la Provincia de Cajamarca utilizando la Teoría de la Lógica Difusa* [Tesis Doctoral]. Universidad Nacional de Cajamarca.
- Chávez, J. (2015). *Conflictos mineros, Desarrollo y Ordenación Territorial en Cajamarca - Perú (1993 – 2015)* [Tesis de maestría].
- Chiavenato, I. (2007). *Administración de recursos humanos. El capital humano de las organizaciones* (2ª ed.) México D.F. Mc Graw Hill.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (2001). *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5739-ordenamiento-territorial-como-opcion-politicas-urbanas-regionales-america-latina>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (2019). *Desarrollo territorial*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/temas/desarrollo-territorial>

Congreso de la República (2011). *Mensaje del Presidente Constitucional del Perú, Ollanta Humala Tasso, ante el Congreso Nacional, el 28 de Julio de 2011*. <http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje-nacion-congreso-28-07-2011/>

Consejo Nacional del Ambiente - CONAM (2008). *Plan Operativo Bienal 2008-2010*. Lima, Perú. CONAM.

Decreto del Consejo Directivo N° 010-2006-CONAM-CD. *Aprueban la Directiva Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica* (28 de abril de 2006). <https://sinia.minam.gob.pe/normas/aprueban-directiva-metodologia-zonificacion-ecologica-economica>

Decreto Supremo N° 002-2017-MINAM. *Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio del Ambiente – MINAM* (28 de abril de 2017). <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/D.S-N%C2%B0-002-2017-MINAM1.pdf>

Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM. *Aprueba la Política Nacional del Ambiente* (22 de mayo de 2009). https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/ds_012-2009-minam.pdf

Decreto Supremo N° 045-2001-PCM. *Constituyen la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental* (25 de abril de 2001).

<http://biblioteca.unmsm.edu.pe/redlieds/recursos/archivos/Legislacion/Peru/DS045-2001-PCM.pdf>

Decreto Supremo N° 087-2004-PCM. *Aprueban el Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)* (16 de diciembre de 2004).

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/143F9316A2FD266105257B83007572AA/\\$FILE/DS_087_2004_PCM.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/143F9316A2FD266105257B83007572AA/$FILE/DS_087_2004_PCM.pdf)

Deloitte University Press. (2017). *Rescribiendo las reglas para la era digital. Tendencias Globales en Capital Humano 2017*. Reino Unido. Deloitte Development LLC.

https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/pe/Documents/human-capital/2017_Global-Tendencias-Capital-Humano.pdf

Díaz, Í. (2015). *La política de ordenamiento territorial en la nueva gestión pública para el desarrollo de la provincia Pacasmayo, región La Libertad: 2003-2014* [Tesis de maestría]. <http://cybertesis.uni.edu.pe/handle/uni/2950>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF. (2017). *Manual sobre la gestión basada en resultados: La labor conjunta en favor de la niñez*. Nueva York, Estados Unidos. UNICEF.

Giddens, A. (2014). *Sociología* (6ª ed.). Madrid, España. Alianza Editorial.

Gobierno Regional Cajamarca. (2012). *Zonificación Ecológica y Económica base para el Ordenamiento Territorial de Cajamarca*. Cajamarca, Perú. Gobierno Regional Cajamarca.

Gómez, D. (2007). *Ordenación Territorial* (2ª ed.). Madrid, España. Ediciones Mundi-Prensa.

Hall, J., y Ikenberry, G. (1993). *El Estado*. Madrid, España. Alianza Editorial.

Hernández, R. (2018). *Propuesta para la homologación de criterios de ordenamiento territorial en la provincia de Napo* [Tesis de maestría].

<http://repositorio.puce.edu.ec:80/xmlui/handle/22000/14818>

Jellinek, G. (2004). *Teoría General del Estado*. México D.F. FCE.

Ley N° 26821. *Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales* (25 de junio de 1997). <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-26821.pdf>

Ley N° 27795. *Ley de Demarcación y Organización Territorial* (24 de julio de 2002). <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%c2%b0-27795.pdf>

Ley N° 27867. *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales* (8 de noviembre de 2002). [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/67DAE9FB43F0233205257853006501EC/\\$FILE/Ley_27867.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/67DAE9FB43F0233205257853006501EC/$FILE/Ley_27867.pdf)

Ley N° 27972. *Ley Orgánica de Municipalidades* (26 de mayo de 2003). https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/capacita/programacion_formulacion_presupuestal2012/Anexos/ley27972.pdf

Ley N° 30230. *Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país* (12 de julio de 2014). https://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/arc/LEY_30230_12072014/LEY30230.pdf

Ministerio del Ambiente. (2011). *Plan Nacional de Acción Ambiental 2011-2021* (2ª ed.).

Lima, Perú. Ministerio del Ambiente.

Ministerio del Ambiente. (2015). *AgendAmbiente 2013-2014. Reporte de Seguimiento 2014*

de la Agenda Nacional de Acción Ambiental 2013-2014. Lima, Perú. Ministerio del Ambiente.

Ministerio del Ambiente. (2015). *AgendAmbiente Perú 2015-2016*. Lima, Perú. Ministerio

del Ambiente.

Ministerio del Ambiente. (2015). *Orientaciones básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú* (2ª ed.). Lima, Perú. Ministerio del Ambiente.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/11892/Orientaciones-basicas-OT-1.pdf>

Ministerio del Ambiente. (2016). *Instrumentos Técnico Normativos del Ordenamiento Territorial* (1ra. Edición). Lima, Perú. Ministerio del Ambiente.

http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/wp-content/uploads/sites/18/2013/10/Instrumentos_Tecnicos_Normativos_OT.pdf

Mokate, K., y Saavedra, J. (2006). *Gerencia Social: Un enfoque integral para la gestión de políticas y programas*. Washington D.C., Estados Unidos. Instituto Interamericano

para el Desarrollo Social.

<http://courseware.url.edu.gt/PROFASR/Docentes/Facultad%20de%20Ciencias%20Políticas%20y%20Sociales/Gu%3%ADa%20Docente%20Gerencia%20Social%201/Bibliograf%3%ADa%20digital/Gu%3%ADa%203/Unidad%207/MOKATE1.PDF>

Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona,

España. Ediciones Paidós Ibérica.

Ordenanza Regional N° 010-2014-GR.CAJ-CR. *Modificar el artículo primero de la parte resolutive de la Ordenanza Regional N° 006-2012-GR.CAJ-CR* (5 de setiembre de 2014).

https://portal.regioncajamarca.gob.pe/sites/default/files/consejo/documentos/ordenanzas/Documento%20%281%29_17.pdf

Ordenanza Regional N° 012-2005-GR.CAJ-CR. *Declarar de prioridad regional el Proceso de Ordenamiento Territorial Regional* (21 de agosto de 2005).

<https://zeeot.regioncajamarca.gob.pe/sites/default/files/NL20050821.pdf>

Ordenanza Regional N° 018-2010-GR.CAJ-CR. *Aprobar la Zonificación Ecológica y Económica a nivel macro del departamento de Cajamarca como instrumento base para el ordenamiento y la planificación territorial* (24 de diciembre de 2010).

<https://zeeot.regioncajamarca.gob.pe/sites/default/files/Ordenanza018.pdf>

Ordoñez, R. (2015). Ordenamiento Territorial: La prioridad postergada. *La Mula.pe*

<https://plataformaot.lamula.pe/2015/06/15/ordenamiento-territorial-la-prioridad-postergada-por-ronald-ordonez-tomado-de-noticias-ser/prensaplataformaot/>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO. (2018).

Enfoques integrales del desarrollo sostenible. <http://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/resumen-del-proyecto/desarrollo-territorial-inteligente/es/>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO y Banco Mundial. (2008). *Enfoques de Desarrollo Territorial en Proyectos de Inversión*.

Estudios de caso. <http://www.fao.org/3/k3622s/k3622s00.pdf>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2006). *Buenas prácticas recientemente identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo*. OCDE - Banco Mundial. <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/36853632.pdf>
- Pereda, E., y Zavaleta, R. (2018). *Planificación estratégica y su influencia en el ordenamiento territorial del distrito de Paiján - 2018* [Tesis de maestría]. <http://repositorio.ucv.edu.pe/handle/UCV/17675>
- Pérez, G. (2018). *Ordenamiento territorial del distrito de Quiquijana (Provincia de Quispicanchi, Región Cusco)* [Tesis de maestría]. <http://repositorio.lamolina.edu.pe/handle/UNALM/3150>
- Pujadas, R. y Font, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Madrid, España. Editorial Síntesis.
- Quispe, A. (2017). *Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial en Cajamarca*. Lima, Perú. Grupo Propuesta Ciudadana.
- Ramírez, C. (2016). *Construcción de Políticas Públicas de Ordenamiento Territorial en Chile: Propuestas Políticas Públicas para el Desarrollo Sostenible* [Tesis de maestría]. <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/22404>
- Rendón, S. (2019). *Ordenamiento y Planificación Territorial en Perú. Una aproximación crítica a los instrumentos de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)* [Tesis doctoral]. https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/668162/SFRC_TESIS.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Resolución Ejecutiva Regional N° 305-2004-GR-CAJ/P. *Crear el Grupo Técnico de Zonificación Ecológica y Económica de la Región Cajamarca* (1 de junio de 2004).

<https://zeeot.regioncajamarca.gob.pe/sites/default/files/ResolucionEjecutivaRegional305-2004.PDF>

Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM. *Aprobación de los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial* (23 de febrero de 2010)

Resolución Ministerial N° 056-2015-MINAM. *Aprobar el documento denominado Contenido mínimo de las disposiciones internas que regulan las Comisiones Técnicas de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) en el ámbito regional o local* (19 de marzo de 2015). <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2015/03/RM-N%C2%B0-056-2015-MINAM.pdf>

Resolución Ministerial N° 087-2015-MINAM. *Conformar las Comisiones Técnicas de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios del Ordenamiento Territorial, en el ámbito regional o local* (17 de abril de 2015). <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2015/04/RM-N%C2%B0-087-2015-MINAM1.pdf>

Resolución Ministerial N° 135-2013. *Aprobar la Guía Metodológica para la Formulación de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios del Ordenamiento Territorial* (3 de mayo de 2013). https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2014/02/rm_135-2013-minam.pdf

Sáenz, L. (2016). *Implementación del sistema de planeamiento y su uso como instrumento para el desarrollo territorial en el departamento de Cajamarca* [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de Cajamarca.

Sandoval, C. (2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*. Santiago de Chile, Chile. Comisión Económica para América Latina y El

Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36967-metodos-aplicaciones-la-planificacion-regional-local-america-latina>

Segura, S. (2017). *Mecanismos de evaluación, seguimiento y gestión de instrumentos de ordenación del territorio. Análisis internacional comparado* [Tesis de maestría]. <https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/64003>

Vega, F. (2017). *La gestión territorial municipal y su influencia en el desarrollo local en el distrito de Chetilla - Cajamarca, 2011-2016* [Tesis de maestría].

Vera, D. (2011). La ZEE, la inversión y el desarrollo. *Noticias SER*.

<https://www.noticiasser.pe/27/01/2011/cajamarca/la-zee-la-inversion-y-el-desarrollo>

Weber, M. (2004). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Decimoquinta reimpresión. México D.F. Fondo de Cultura Económica

Weber, M. (2001). *¿Qué es la burocracia?* México D.F. Ediciones Coyoacán.

ANEXOS

Anexo N° 1

Actores participantes en la Comisión Técnica Regional del proceso ZEE – OT entre el 2011 y 2019 considerados para la realización de entrevistas

| TIPO DE ACTORES | |
|---|--|
| Políticos | Ex Gerente Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente |
| | Sub Gerente de Acondicionamiento Territorial |
| | Ex Jefa del Equipo Técnico del proceso ZEE-OT |
| Estatales | Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre - ATFFS Cajamarca |
| Privados | Sector Minero (Representante de la Compañía Minera Coimolache) |
| ONGs | Grufides |
| | Cedepas Norte |
| | Asociación SER |
| Espacios de Concertación y Organizaciones Sociales | Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza |
| Individuales | Ex participantes en la Comisión Técnica Regional del Proceso ZEE-OT |

Fuente: Elaboración Propia

Anexo N° 2: Instrumento de recojo de validación

ENTREVISTA A ACTORES INTEGRANTES DE LA COMISIÓN TÉCNICA REGIONAL (CTR) DEL PROCESO DE ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA (ZEE) Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL (OT) DE LA REGIÓN CAJAMARCA

(Guía de entrevista)

“La gestión pública como factor influyente en el proceso de Ordenamiento Territorial regional de Cajamarca, 2011 – 2019”

INDICACIÓN:

Estimado/a, a continuación, se le presenta el cuestionario que le agradecemos pueda responder con el objetivo de recoger información para el desarrollo de la tesis de maestría: “La gestión pública como factor influyente en el proceso de Ordenamiento Territorial regional de Cajamarca, 2011 – 2019”. Se ha considerado su participación como integrante de la Comisión Técnica Regional (CTR) del proceso de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) y Ordenamiento Territorial (OT) de la región Cajamarca en el periodo en el que se enmarca la investigación.

I. INFORMACIÓN GENERAL

| | |
|---|------------|
| 1.1 Nombre de la persona entrevistada | |
| 1.2 Organización o institución a la que pertenece | |
| 1.3 Cargo en la institución u organización a la que pertenece | |
| 1.4 Teléfono / Celular | 1.5 E-mail |
| 1.6 Cargo en la Comisión Técnica Regional del proceso ZEE-OT | |
| 1.7 Periodo en el que ejerció el cargo | |

II. GESTIÓN PÚBLICA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

1. Entendiendo la rectoría en gestión territorial del Ministerio del Ambiente (MINAM), ¿cuál es su opinión respecto a la planificación (*considerada como un proceso ordenado para el logro de objetivos*) realizada desde el MINAM para contar con el Plan de Ordenamiento Territorial regional?
2. ¿Qué medidas adoptó el Ministerio del Ambiente para encaminar el proceso regional de Ordenamiento Territorial?

3. **¿Cuáles fueron las fortalezas en el acompañamiento técnico brindado por el Ministerio del Ambiente al proceso regional?**
4. **¿Cuáles fueron las debilidades o limitaciones en el acompañamiento técnico brindado por el Ministerio del Ambiente al proceso regional?**
5. **¿Qué decisiones tomó el Gobierno Regional Cajamarca (GRC) para avanzar con el proceso de Ordenamiento Territorial frente a las limitaciones de apoyo técnico del Ministerio del Ambiente que ha señalado? ¿Han resultado acertadas?**
6. **¿Cuál es su opinión respecto a la planificación realizada desde el Gobierno Regional Cajamarca para la organización y ejecución del proceso de Ordenamiento Territorial regional?**
7. **¿Considera que se están cumpliendo los objetivos y metas previstas en el inicio del proceso de Ordenamiento Territorial en Cajamarca?**
8. **¿Cuáles fueron las fortalezas del Gobierno Regional Cajamarca para encaminar el proceso de Ordenamiento Territorial?**
9. **¿Cuáles fueron las debilidades del Gobierno Regional Cajamarca para encaminar el proceso de Ordenamiento Territorial de Cajamarca?**
10. **¿Cuál es su opinión sobre la participación de los actores regionales (Gobierno Regional, gobiernos locales, universidades, instituciones científicas, ONGs, empresas mineras, sociedad civil) en el proceso de Ordenamiento Territorial de Cajamarca?**