



cooperación  
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por

**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Programa «Contribución a las Metas Ambientales del Perú»  
(ProAmbiente)

Documento de trabajo N° 4



# La experiencia de gestión territorial compartida en el departamento de San Martín (2006-2014)

Sistematización de avances



LA EXPERIENCIA DE GESTIÓN TERRITORIAL COMPARTIDA  
EN EL DEPARTAMENTO DE SAN MARTÍN (2006-2014).  
SISTEMATIZACIÓN DE AVANCES

## Gobierno Regional de San Martín

© **Cooperación Alemana, implementada por la GIZ**  
**Programa “Contribución a las Metas Ambientales**  
**del Perú” (ProAmbiente)**  
[www.proambiente.org.pe](http://www.proambiente.org.pe)

Responsable de la publicación:  
Silke Spohn, directora de ProAmbiente

Sistematización:  
Manuel Sánchez

Revisión:  
Ernesto Aguilar  
Marjorie Espíritu  
Diego Cuadra  
Tranquilino Saavedra  
Wagner Silva  
Fernando Guerra  
Débora Landa  
Rocío Catunta  
Silvia Reátegui  
Javier Arce  
Gregor Fischenich  
Silke Spohn

Corrección de estilo y edición de textos:  
Rosa Díaz  
Enrique Angulo

Diseño:  
Fábrica de Ideas

Diagramación:  
César Caballero

Fotografías:  
Archivo ProAmbiente

Editado por:  
© Gobierno Regional de San Martín

Impreso en Lima - Perú por Nanuk E.I.R.L.  
Dirección: Av. Las Acacias 388 - Lima 8

1ra. edición  
Enero 2015

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-00232

Cooperación Alemana al Desarrollo – Agencia de la GIZ en el Perú  
Prolongación Arenales 801, Miraflores, Lima – Perú.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta  
publicación, bajo la condición de que se cite la fuente.

# Contenido

**04**

---

Acrónimos y siglas

**06**

---

Presentación

**07**

---

La ruta de la gestión territorial en San Martín

**08**

---

Territorio y competencias de gestión territorial

**13**

---

De la gestión ambiental integrada a la gestión territorial compartida (GTC)

**24**

---

La gestión territorial compartida en la práctica

**39**

---

Aprendizajes y escenarios de acción en avance

**44**

---

Documentos de referencia

**45**

---

Anexos

## Acrónimos y siglas

AGRORURAL	Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
ARA	Autoridad Regional Ambiental (San Martín)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPP	Bosques de Producción Permanente
COFOPRI	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
DEGT	Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial (Gov. San Martín)
DGPI	Dirección General de Política de Inversiones
DTR	Desarrollo Territorial Rural
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
FEPRIKESAM	Federación de Pueblos Indígenas Kechwas de la Región San Martín
FERIAM	Federación Regional Indígena Awajun del Alto Mayo
FERISHAM	Federación Regional Indígena Shawi – San Martín
GN	Gobierno Nacional
GORESAM	Gobierno Regional de San Martín
IEGECOM	Institución Educativa de Gestión Comunal
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINEDU	Ministerio de Educación
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
OSINFOR	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
OT	Ordenamiento Territorial
PDC	Plan de Desarrollo Concertado
PDRS	Programa Desarrollo Rural Sostenible (2003-2013)
PDU	Plan de Desarrollo Urbano
PEAM	Proyecto Especial Alto Mayo
PEHCBM	Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo
PIP	Proyectos de Inversión Pública
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PROCEJA	Programa de Desarrollo Agroambiental en la Ceja de Selva
PRODUCE	Ministerio de la Producción
PRODATU	Proyecto de Desarrollo Alternativo Tocache – Uchiza
PTC	Planes Territoriales Concertados
RRNN	Recursos naturales
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SINAFOR	Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
VIVIENDA	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
ZEE	Zonificación Ecológica Económica
ZOCRE	Zonas de Conservación y Recuperación de Ecosistemas

Documento de trabajo N° 4



# La experiencia de gestión territorial compartida en el departamento de San Martín (2006-2014)

Sistematización de avances

# La experiencia de gestión territorial compartida en el departamento de San Martín (2006-2014)

## Sistematización de avances

---

### 1. Presentación

La gestión sostenible de recursos naturales tiene al ordenamiento del territorio entre sus principales herramientas. En este campo, la experiencia del departamento de San Martín ha tomado notable liderazgo en el Perú, no solo por sus avances en aspectos de planificación, sino por los importantes esfuerzos que demanda la aplicación de este instrumento.

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

La experiencia en el departamento de San Martín se encuentra aún en construcción, sin embargo, ya ha generado importantes lecciones, procesos innovadores, cambios y reajustes de institucionalidad. No obstante, uno de los

elementos más interesantes en cuanto a la participación de los gobiernos locales, de las instituciones de la sociedad civil y de las propias poblaciones es el proceso de gestión territorial compartida.

Se reconoce también que existen importantes retos para afianzar el modelo de ordenamiento territorial, tales como la articulación de la ZEE con importantes instrumentos de planificación, tales como los planes de desarrollo concertado y las estrategias de conservación de biodiversidad. Pero también es necesario articular la ZEE con la identificación y aplicación de estrategias de promoción e incentivos que conduzcan a una mayor integración y articulación de las políticas que influyen en la forma y en los sitios donde se usa los recursos naturales.

Lo importante e interesante de este proceso en San Martín es que nos genera una ruta para que los diferentes departamentos del país, con sus propias características y peculiaridades, puedan adoptar este modelo. Esto en especial,



en momentos donde la descentralización y la articulación de las políticas regionales con las nacionales deben guiar la gestión en los niveles regionales y locales.

Es en este sentido que la presente publicación busca visualizar el despliegue y avance que ha tenido el departamento de San Martín en el tema de gestión territorial compartida. Con ello, se espera que lo realizado sea de gran aporte para la toma de decisiones sobre zonificación y ordenamiento territorial en los gobiernos regionales y en los sectores gubernamentales con competencias reconocidas en el tema.

## 2. La ruta de la gestión territorial en San Martín

El ordenamiento territorial ambiental es una política nacional y una herramienta de planificación que fue declarada prioritaria en el Perú mediante el Decreto Supremo (DS) N° 045-PCM del año 2001. Dicho Decreto Supremo creó también la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial, con participación de todos los sectores. Así, en el seno de la comisión se elaboró el Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica, aprobado mediante DS N° 087-2004-PCM. El reglamento ha sido el principal instru-

mento que ha dado impulso a los procesos de ZEE en el país, con el fin de abordar los desequilibrios que existen en el manejo del territorio y de resolver los conflictos socioambientales que pudieran presentarse.

En el año 2004 se aprobó en San Martín el Proyecto de Inversión Pública de Ordenamiento Territorial del Departamento (Código SNIP 8296), con tres componentes principales de ejecución: demarcación territorial, ZEE y elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

La ZEE departamental, a nivel macro, fue culminada y aprobada por el Gobierno Regional de San Martín (GORESAM) el año 2006. Los otros dos procesos (demarcación territorial y elaboración del POT) continúan en curso. Sin embargo, la elaboración de la ZEE le ha permitido al GORESAM, a través de la Autoridad Regional Ambiental (ARA), implementar un conjunto de importantes acciones de gestión del territorio, en respuesta a las demandas de la población.

En San Martín, la gestión ambiental-territorial tiene varios componentes innovadores que el equipo conductor ha ido introduciendo en el proceso. Se está generando progresivamente una institucionalidad regional, con normas y procedimientos que favorecen la gestión del territorio, en diálogo con los actores regionales. Esto hace que la expe-

riencia de San Martín sea destacada y sirva de referencia a otros departamentos del país, aunque sigue siendo un proceso en construcción.

La planificación del territorio es necesaria para ordenar la localización de los asentamientos y de las actividades económicas, así como para orientar el buen uso de los recursos públicos. La manera de orientar el manejo sostenible del bosque —reconocido como el principal capital natural del departamento— es lo que el GORESAM se propone implementar incorporando el ordenamiento forestal, en el marco de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 29763).

La ARA del GORESAM, con el apoyo del Programa Desarrollo Rural Sostenible de la Cooperación Alemana, implementada por la GIZ - PDRS (2003-2013), ha considerado importante sistematizar los avances en este proceso, con el doble objetivo de recuperar las lecciones que van saliendo en el camino, así como de identificar mejor los ejes de acción que deben ser emprendidos y completados para avanzar en la gestión sostenible del territorio.

La sistematización reconstruye la secuencia de las principales acciones de gestión del territorio que se ha venido impulsando en San Martín desde el año 2006, fecha en la que se aprobó la ZEE regional. Para ello, se ha utilizado fuentes documentarias del GORESAM (principalmente de la ARA), así como estudios y sistematizaciones hechas en el departamento, las cuales están listadas al final del presente documento.

Se realizó también un taller participativo de sistematización con el equipo técnico de la ARA (en el mes de setiembre de 2013) y se tuvo entrevistas con directivos de la ARA y con técnicos del Proyecto Especial Alto Mayo (PEAM), del Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo (PEHCBM) y de las municipalidades de Moyobamba, Bocacha, Uchiza y de Barranquita. De manera complementaria, se aplicó una encuesta. Ha sido importante también la información proporcionada por el equipo regional del PDRS con sede en San Martín.

El documento preliminar fue validado en un taller final realizado en Moyobamba, en el mes de octubre de 2013, con participación de técnicos de la ARA y del PDRS, contando con la opinión de especialistas regionales vinculados al proceso.

En la **Sección 3** se caracteriza brevemente las condiciones del territorio de San Martín, así como las competencias que le sirven de base al GORESAM para implementar la gestión territorial.

La **Sección 4** describe las principales etapas seguidas en el proceso, desde la aprobación de la ZEE hasta los acuerdos de Gestión Territorial Compartida (GTC). Adicionalmente, da cuenta de los cambios en la organización, en la normatividad regional, así como en los instrumentos que se ha ido generando.

La **Sección 5** describe las acciones de gestión territorial implementadas en la práctica, así como los logros y dificultades que se va encontrando en el camino.

Finalmente, en la **Sección 6** se presenta las lecciones que surgen del proceso y los escenarios de acción que se plantea para la gestión territorial en los próximos años, especialmente, en relación al manejo forestal, en el marco de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, cuyo reglamento está por ser aprobado.

## 3. Territorio y competencias de gestión territorial

### 3.1. La particularidad territorial del departamento de San Martín

San Martín es un departamento de la región amazónica del Perú, cuyo territorio se caracteriza por el predominio de bosques selváticos en su conformación y en su biodiversidad. Esta característica se destaca con propiedad en la denominación que el GORESAM ha escogido para identificar al departamento: “San Martín, región verde”.

Los estudios de la extinta Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN), de los años 80, identificaron en San Martín (comprendiendo el Huallaga Central, Alto y Bajo Mayo) seis principales zonas de vida:

- El Bosque Seco Tropical entre Tarapoto, Bellavista y Juanjui; sobre los ríos Cumbaza, Mayo, Huallaga, Sisa, Saposoa, Chipurana, Tocache, Uchiza y con altitudes que van de los 350 a los 650 metros (m) aproximadamente.
- El Bosque Húmedo está ubicado entre los 650 y 1000 m, principalmente en el Alto Mayo. Comprende territorios de Lamas, El Sauce, Juanjui y Tarapoto.
- El Bosque muy Húmedo está ubicado entre los 1400 y 1800 m en zonas de la Selva Alta y en gran parte de la Ceja de Selva.
- El Bosque muy Húmedo, bajo tropical, ubicado entre los cerros de la Cordillera Oriental de los Andes, sobre los 1800 y 2600 m.
- El Bosque Pluvial de la zona de montaña Bajo Tropical, ubicado sobre los 1800 y 2600 m. Es una zona típica de pendientes.
- El Bosque Pluvial de la zona más alta, ubicado sobre los 3000 m en la Cordillera Oriental de los Andes.

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

La principal cuenca hidrográfica la forma el río Huallaga, ocupando un área de 28,500 km<sup>2</sup>. Es navegable entre los



tramos de Shapaja – Chazuta (provincia de San Martín) y en la jurisdicción de Mariscal Cáceres, en una extensión de 466 km. Conforman la cuenca un total de 126 ríos, 02 lagos, 56 lagunas y 747 quebradas.

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

El diagnóstico incluido en el Plan Forestal Regional (2008) indica que en San Martín existen alrededor de 30 especies de mamíferos y aves priorizadas para conservación. Entre las especies emblemáticas destacan el Mono Choro de Cola Amarilla (*Oreonax flavicauda*), el Mono Tocón de Collar (*Callicebus oenanthe*) y la Tortuga Motelo (*Geochelone carbonaria*). Existe también una gran diversidad de plantas, con cerca de 4000 especies identificadas, de las cuales 544 son consideradas endémicas.

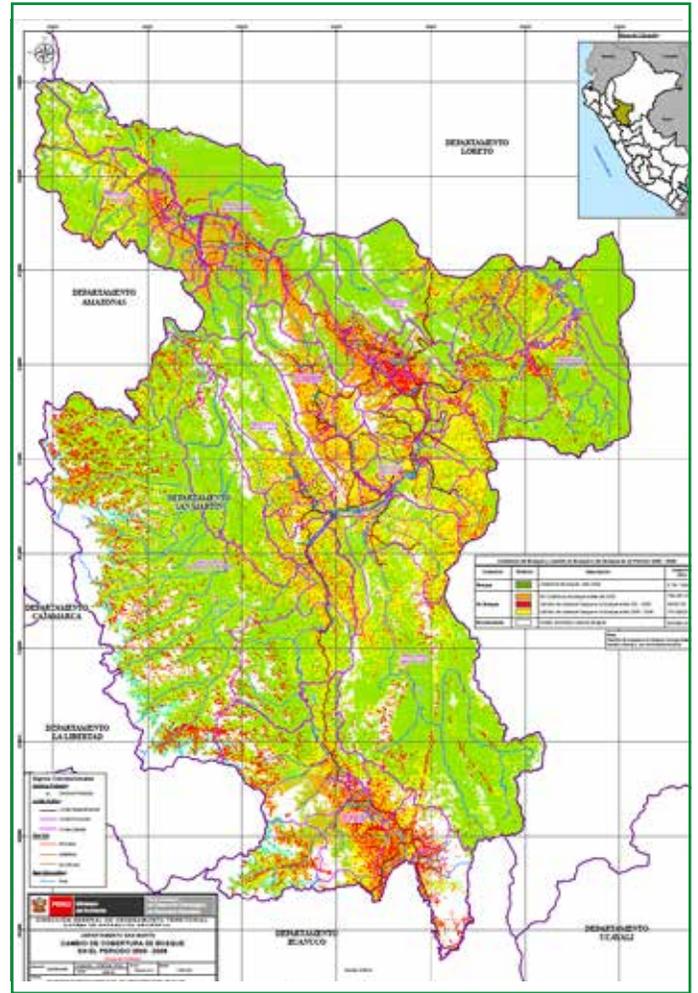
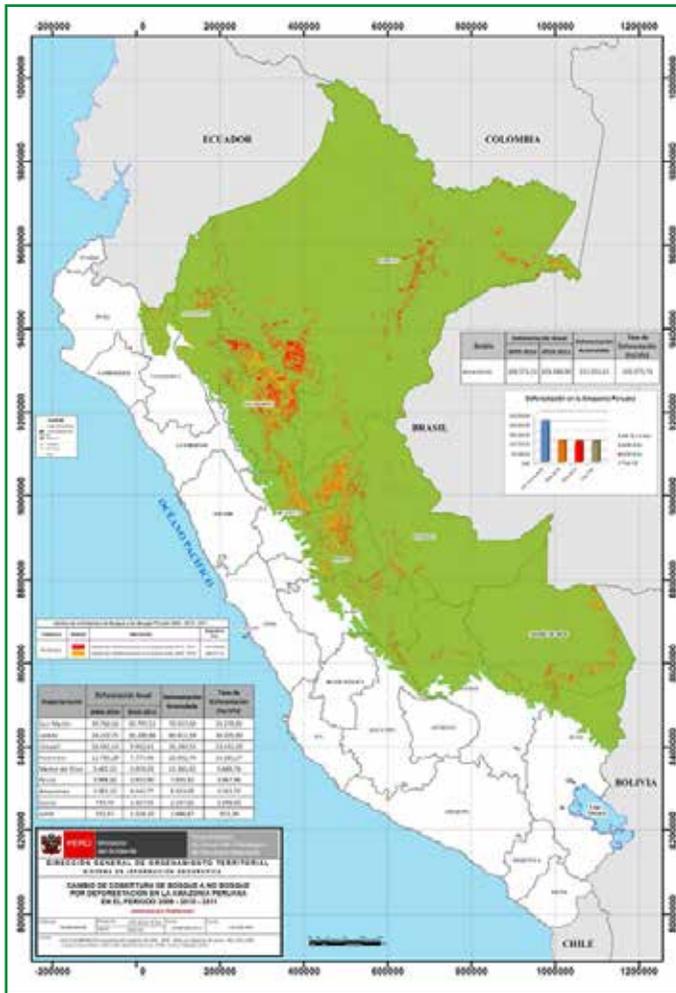
Teniendo en cuenta esta configuración biofísica, los diferentes diagnósticos coinciden en que la gestión del territorio plantea el reto de volver la mirada al bosque, para convertir esta ventaja natural en un potencial para el desarrollo sostenible, tal como se postula especialmente en el *Plan Forestal Regional*.

Sin embargo, esta no es necesariamente la percepción de todos los actores del departamento. Una gran mayoría de la población es migrante de las zonas andinas. Por ello, un gran número de pobladores se ha venido asentando de forma desordenada, en muchos casos, en zonas vulnerables del bosque, alentados generalmente por medidas de gestión pública sin visión territorial, tales como la construcción no planeada de carreteras y el avance en la titulación de las tierras<sup>1</sup>.

Asimismo, muchos de los migrantes vienen con una idea falsa de la aptitud de las tierras, ya que creen que estas son adecuadas, principalmente, para fines agropecuarios. Por ende, son propensos a realizar prácticas de tala indiscriminada. No obstante, lo que más daño le hace a los bosques es la agricultura migratoria, la cual, ocasiona la depredación e invasión de nuevas áreas y la consecuente desaparición de los mismos. A ello se le suma la extracción legal e ilegal de madera, con la consecuente acelerada deforestación de los bosques. Se considera que San Martín ha perdido alrededor de 1.6 millones de hectáreas de bosques primarios, lo que hace que esté ubicado como uno de los departamentos más deforestados del Perú (ver mapas).

<sup>1</sup> Véase, Débora Landa, Presentación en el Taller de avances en ZEE-OT. Gobierno Regional de San Martín, julio 2012.

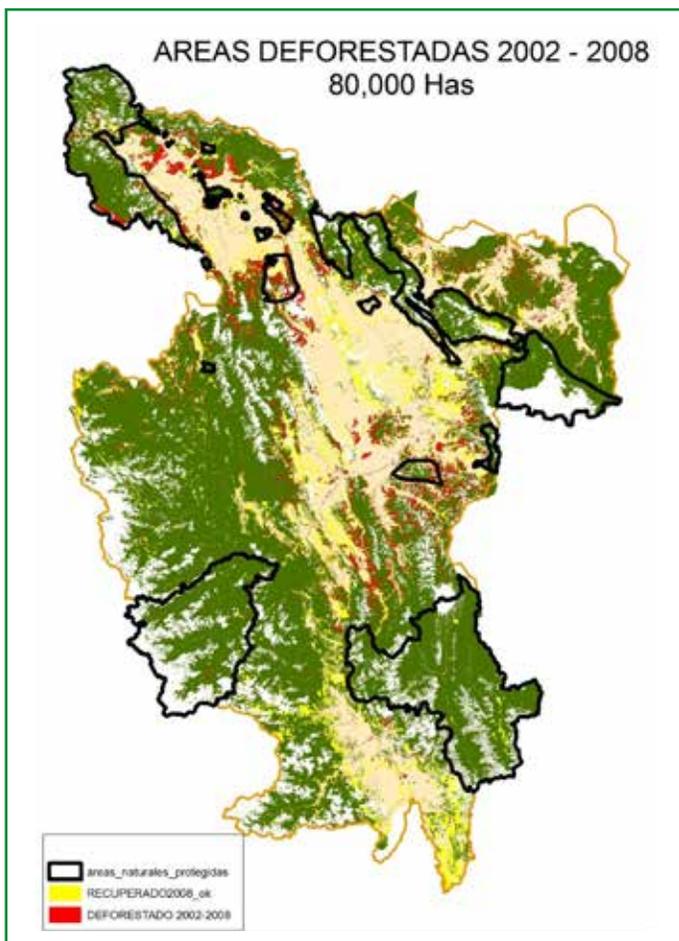
Figura 1. Cambio de uso del suelo periodo 2001-2009.



Fuente: Geoservidor, MINAM 2013. <http://geoservidor.minam.gob.pe/geoservidor/deforestacion.aspx>

Figura 2. Retroceso del bosque en San Martín (1940-2008).





Fuente: Flavio Ausejo, “Autoridades Regionales Ambientales, Estructura Institucional y Organizacional”, Presentación ARA, Moyobamba, febrero 2013.

A la intervención desordenada de las poblaciones, de los agentes comerciales y a las medidas de los sectores del Gobierno, se suman otros factores que favorecen el retroceso del bosque. A esto, se le debe adicionar los impactos, productos del cambio climático. Las alteraciones en el clima están afectando los ciclos de producción de cultivos y los patrones de comportamiento de plantas y animales.

Otro efecto visible es la disminución de caudales en los manantiales y afluentes naturales de los ríos.

Todos estos hechos han llevado a que el modelo de la gestión del territorio sea visto como un eje de acción prioritario para el GORESAM, a lo que se le ha dado especial tratamiento, particularmente desde la creación de la ARA. Con esa finalidad, el GORESAM promueve alianzas con las municipalidades y la utilización de la ZEE y de la Política Territorial Regional (PTR) como instrumentos de gestión concertada, en el marco de las políticas nacionales y de las competencias que el GORESAM tiene asignadas en la Constitución y en las leyes.

### 3.2. El contexto de políticas y competencias para la gestión territorial

Para el proceso de gestión del territorio que viene implementando el GORESAM, son especialmente importantes las siguientes normas nacionales:

La *Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (Ley N° 26821)* del año 1997 —reglamentada por el DS N° 068-2001-PCM— establece que “...el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se realice en armonía con el interés de la Nación y el bien común” (Artículo 8) e indica que la ZEE “se realiza en base a áreas prioritarias conciliando los intereses nacionales de la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales” (Art. 11).

La *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867)*, del año 2002, establece en su Artículo 10 como competencias exclusivas de los gobiernos regionales: “a) Planificar el desarrollo integral de su región (...) y n) Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad” (Art. 35).

El Artículo 50 de esta ley establece como función específica “c) 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”. Asimismo, el Artículo 53 señala que son funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial de los gobiernos regionales:

“a) 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; b) Implementar el sistema regional de gestión ambiental, en coordinación con las comisiones ambientales regionales”.

La *Ley General del Ambiente (Ley N° 28611)*, del año 2005, incluye el principio de Gobernanza Ambiental (Artículo XI) para la “armonización de las políticas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados, en la toma de decisiones,

manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia.”; y la necesidad de integrar “las políticas ambientales con las demás políticas públicas” (Artículo 10).

Esta ley se refiere a la planificación y el ordenamiento territorial ambiental en el Artículo 19, cuyo objetivo es “complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible” (Artículo 20).

Precisa también que “el ordenamiento territorial ambiental es un objetivo de la descentralización en materia de gestión ambiental” (Artículo 22) y enmarca la política forestal hacia “el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como la conservación de los bosques naturales, resaltando sin perjuicio de lo señalado, los principios de ordenamiento y zonificación de la superficie forestal nacional, el manejo de los recursos forestales” (Artículo 92).

El *Decreto Supremo N° 011-2007-AG* aprueba la transferencia de las facultades del ex INRENA a los gobiernos regionales. En específico, aprueba la transferencia de las facultades que corresponden a las funciones específicas de los literales “e” y “q” del Artículo 51 de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, referidos a la promoción, vigilancia y control del uso sostenible de los recursos naturales; a otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales en la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización.

### Otras normas relevantes para la gestión territorial y forestal regional

*Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley N° 26834* (04 de julio de 1997).

*Ley de Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica (Ley N° 26839)* de 1997. Considera “...la incorporación de criterios ecológicos para la conservación de la diversidad biológica en los procesos de ordenamiento ambiental y territorial” (Art. 5 [h]).

*Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 27308)* del 2000. Define categorías de ordenamiento forestal (bosques de producción, bosques para aprovechamiento futuro, bosques en tierras de protección, áreas naturales protegidas, bosques en comunidades nativas y campesinas, bosques locales) e indica que la clasificación de las áreas forestales del país “se realiza en base a la Zonificación Ecológica Económica y de acuerdo a su aptitud natural.” (Artículos 8, 9.1).

*Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Ley N° 282459)*, del 2004, reafirma las competencias y funciones ambientales de los gobiernos regionales (Artículo 22) y define a las Comisiones Ambientales Regionales (CAR) como instancias de gestión ambiental, de carácter multisectorial, encargadas de coordinar y concertar la política ambiental regional. Promueven el diálogo y el acuerdo entre los sectores público y privado.” (Artículo 23).

*DS N° 036-2007-PCM* referido a la culminación de transferencia de funciones en el 2007.

*DS N° 047-2009-PCM* referido a las transferencias pendientes del 2007, 2008 y del 2009.

*Política Nacional del Ambiente (D.S. N° 012-2009-MINAM)*. Propone “Alcanzar el ordenamiento del uso y ocupación del territorio nacional, mediante la Zonificación Ecológica Económica, en un marco de seguridad jurídica y prevención de conflictos.” (Objetivo 5 del Eje de Política 1).

*Decreto Supremo N° 015-2007-AG*, modifica el Reglamento de la Ley de ANP.

*Plan Nacional de Acción Ambiental 2011 – 2021 (D. S. 014-2011-MINAM)*. Propone “Consolidar la gobernanza ambiental y el Sistema Nacional de Gestión Ambiental a nivel nacional, regional y local.” (Objetivo 3).

*Decreto Legislativo 1085, del 2008*, crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR).

*La nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 29763)* del 2011. Su principio 1 es el de gobernanza para la “armonización de las políticas y el fortalecimiento de la institucionalidad, normas, procedimientos, herramientas e información del sector forestal y de fauna silvestre, de manera que sea posible la participación efectiva, descentralizada, integrada, informada y equitativa de los diversos actores públicos y privados en la toma de decisiones...”.

*Plan Nacional Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre (D. S. N° 009-2011-AG)*.

*Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (D. S. N° 009-2013-MINAGRI)*. Promueve “... el desarrollo y consolidación del manejo forestal comunitario, en todas sus formas y usos sostenibles, así como las actividades de manejo y aprovechamiento sostenible realizadas por las poblaciones locales”.



## 4. De la gestión ambiental integrada a la Gestión Territorial Compartida (GTC)

### 4.1. Principales etapas de la gestión del territorio en San Martín

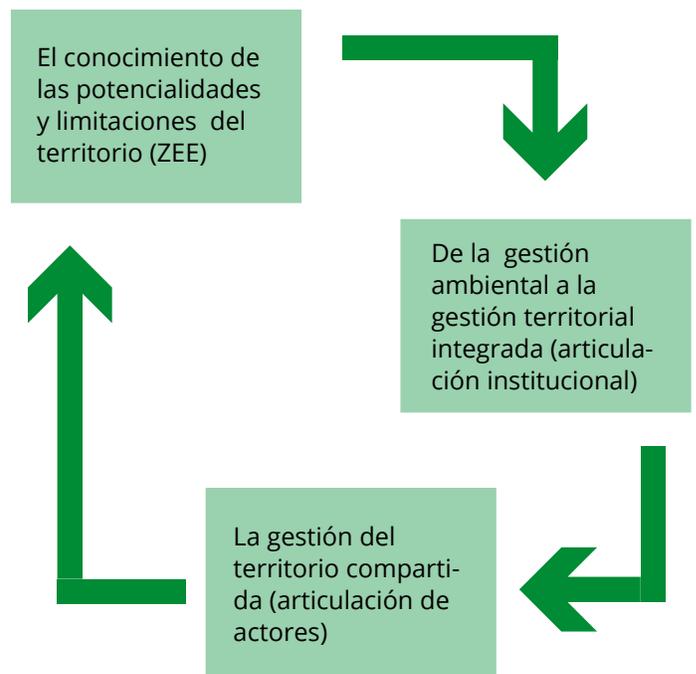
La gestión del territorio tiene varios antecedentes en San Martín. El más importante de ellos es el proceso de creación de Áreas de Conservación Municipal (ACM) que se inició el año 2003, dando lugar al establecimiento de 62 ACM y a la instalación de unidades de gestión comunitaria a cargo de estas áreas. Esa experiencia sirvió de base para la creación de la primera Área de Conservación Regional en San Martín: Cordillera Escalera, en el año 2005.

Hasta ese momento se hablaba de la gestión ambiental y muy poco de la gestión territorial. El camino para llegar hacia este último enfoque se ha dado en torno a tres conceptos principales (Figura 3) que se han ido articulando en la práctica, sin ser necesariamente sucesivas en el tiempo:

- a. El conocimiento de los potenciales y limitaciones del territorio (ZEE).
- b. La gestión ambiental-territorial integrada.

- c. La gestión territorial compartida.

Figura 3. Enfoque de la Gestión Territorial Compartida.



#### 4.1.1. Los inicios: la ZEE y el conocimiento del territorio

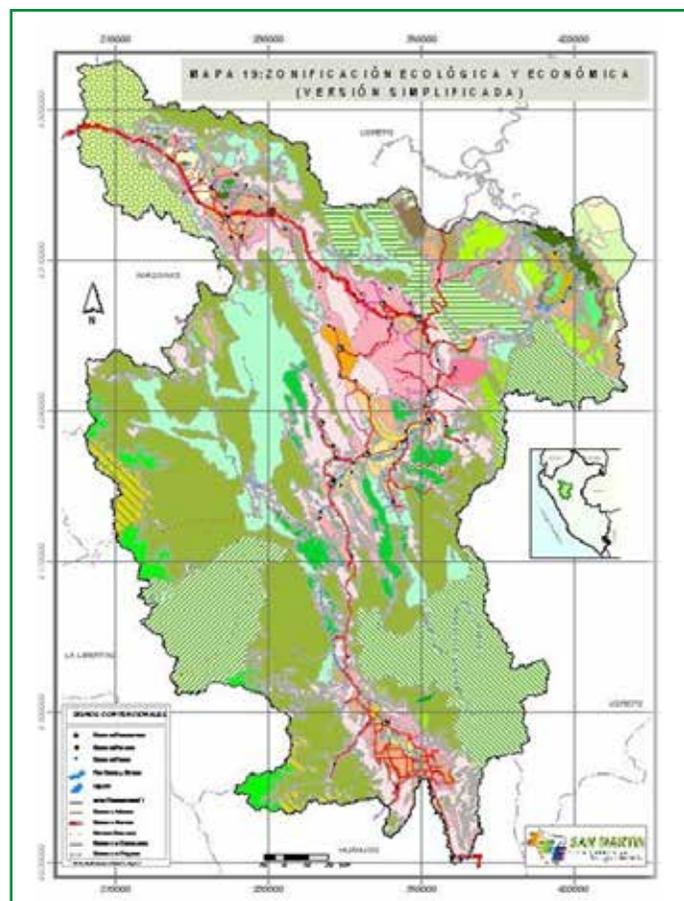
El momento de partida fue la elaboración de la ZEE, un trabajo que fue particularmente tedioso, debido en parte a la compleja geografía del departamento, pero también a los numerosos estudios técnicos que deben ser considerados en el Reglamento de la ZEE y en la Directiva de la Metodología para la ZEE (Decreto del Consejo Directivo N°010-2006-CONAM/CD).

La elaboración de la ZEE no estuvo libre de marchas y contramarchas. Se tiene antecedentes en el documento denominado Ordenamiento Territorial de la Región San Martín, del año 2001 —preparado por el entonces Ministerio de Transportes, Vivienda y Construcción— y en los estudios elaborados por el Grupo Técnico de Zonificación Ecológica Económica del año 2003 (IIAP, PEAM, PEAH, PEHCBM, GTZ).

Finalmente, la ZEE, a nivel macro, se elaboró en el marco del proyecto de inversión pública denominado “Ordenamiento Territorial del Departamento de San Martín”, el cual tuvo tres componentes principales:

-  Actividades de demarcación territorial.
-  Zonificación Ecológica Económica.
-  Elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

**Figura 4. Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) de San Martín.**



Fuente: GORESAM 2006.

El proceso de ZEE regional dio impulso a iniciativas a nivel de provincias y distritos, entre las que destacan los procesos de Rioja – Moyobamba, en donde se ha trabajado la ZEE a nivel meso, siguiendo un criterio de cuenca. El proceso fue parte del proyecto “Desarrollo de Capacidades para el Ordenamiento Territorial” desarrollado para ambas provincias con cuatro componentes: infraestructura, equipamiento, fortalecimiento institucional y gestión del proyecto.

**Cuadro 1. Avances en ZEE y OT en el departamento de San Martín (2013).**

Ámbito	Tiene ZEE	Tiene POT
Región	Macro ZEE	
<b>Provincias</b>		
Moyobamba	Meso ZEE (Cuenca del Alto Mayo)	POT
Rioja	Meso ZEE (Cuenca del Alto Mayo)	POT
Lamas	En proceso Meso ZEE	
<b>San Martín</b>		
Tocache	Meso ZEE	POT
Picota	Meso ZEE	POT
El Dorado		
Huallaga		
Mariscal Cáceres		
Bellavista		
<b>Distritos</b>		
Nueva Cajamarca (Rioja)	Micro ZEE	POT
Soritor (Moyobamba)	Meso ZEE	
Shamboyacu (Picota)	Micro ZEE de 8 centros poblados y de una comunidad nativa	
Chasuta (San Martín)		
Misquiyacu-Ponaza (cuenca)	Meso ZEE en proceso	POT en proceso
Cuenca del Cumbaza (sector Lamas)	Meso ZEE	
Parque Cordillera Azul	7 ZEE micro en la zona de amortiguamiento del PN Cordillera Azul	
ACR Cordillera Escalera	Plan Maestro que contribuye a la ZEE	

Fuente: elaboración del autor.



El estudio final de ZEE de la cuenca del Alto Mayo fue aprobado con Ordenanza N° 003 – 2008-CM/MPR de la Municipalidad de Rioja y por Ordenanza 180-2008/MPM de la Municipalidad de Moyobamba. Esto ha servido de base para que en Moyobamba se apruebe el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), mediante la Ordenanza 247-2012/MPM, del mes de setiembre del año 2012.

Otros procesos importantes de ZEE y de Ordenamiento Territorial (OT) se han dado en Tocache, Picota y Lamas; y también en algunos distritos como Nueva Cajamarca y Soritor (ver **Cuadro 1**).

En el caso de Picota, en el año 2009, la elaboración de la propuesta de ZEE ha sido responsabilidad del equipo técnico, con la participación de especialistas contratados para la realización de estudios temáticos, en el marco del proyecto: “Desarrollo de Capacidades para la Meso ZEE y OT de la provincia de Picota”. Este proyecto tiene los siguientes componentes de gestión territorial:

- 🌿 Capacitación y difusión.
- 🌿 Fortalecimiento de la gestión del gobierno regional y local.
- 🌿 Cumplimiento del marco legal en el manejo de los recursos naturales.
- 🌿 Categorización y re-categorización de centros poblados.
- 🌿 Mezo zonificación ecológica y económica.

#### 🌿 Plan de Ordenamiento Territorial.

En la provincia de Tocache, en el año 2008, se elaboró el POT bajo el liderazgo de la Municipalidad Provincial y de la Comisión Técnica de la ZEE, con el apoyo del Proyecto de Desarrollo Alternativo Tocache – Uchiza (PRODATU). Este plan tuvo como base la ZEE a nivel meso que se comenzó a elaborar desde el año 2004 y fue aprobado con Ordenanza Municipal N° 265 -2006-MPT.

En Lamas, el proyecto “Desarrollo de Capacidades para la Mesozonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial” está actualmente en ejecución (Código SNIP 69843), con el apoyo del Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo (PEHCBM).

En el caso del distrito de Nueva Cajamarca, el proceso de ZEE fue iniciado a finales del año 2003 y culminó el año 2005 con la Propuesta de Zonificación Ecológica Económica y el año 2006 con el POT. El proyecto se llamó “Proceso Participativo de ZEE y OT en el distrito de Nueva Cajamarca” y fue elaborado a nivel micro. A partir de allí se ha seguido avanzando hacia el Plan de Ordenamiento Urbano.

En el distrito de Soritor, el proceso de ZEE comenzó el 2004 y finalizó el año 2009 con la elaboración del POT y con el apoyo de la Comunidad Andina y de la Cooperación Alemana.

Por otra parte, en algunas comunidades Quechuas, Chayahuitas y Awajun, principalmente de Lamas, se ha iniciado también procesos llamados de etnozoonificación, cuya principal característica es tratar de organizar la ocupación y el uso de los territorios, teniendo en cuenta las prácticas tradicionales que los nativos tienen para el uso del bosque, de los ríos y de los recursos biodiversos.

#### 4.1.2. Integrando la gestión ambiental y territorial: la creación de la ARA

Los procesos de ZEE sirvieron de base para avanzar dentro de una visión de gestión ambiental-territorial integral, considerando el enfoque ecosistémico en el manejo de los recursos naturales del que hace mención la Ley General del Ambiente (Ley N° 28611)<sup>2</sup>.

El paso decisivo a esa integración se produce cuando se declara en modernización la gestión del GORESAM, el año 2007. Seguidamente, se crea la Autoridad Regional Ambiental (ARA), el año 2010.

Hasta ese momento, la gestión territorial la ejercían varios órganos. La demarcación territorial estaba encargada a la Gerencia de Planeación y Presupuesto; el manejo de los recursos naturales, transferido por el extinto INRENA, lo tenía a cargo la Gerencia de Recursos Naturales y Medio Ambiente (GRNMA); y los temas de la ZEE y del Ordenamiento Territorial no tenían una institucionalidad definida. Por ende, se planteó la necesidad de readecuar la estructura organizativa del GORESAM para que estas tareas puedan ser mejor coordinadas y ejecutadas.

A partir de entonces, la gestión del ambiente, de los recursos naturales y del territorio, forma parte de un mismo enfoque temático y de una misma política. Asimismo, son administradas bajo una misma institucionalidad. La integralidad temática intenta buscar correspondencia con una integralidad funcional administrativa, sin que ello quiera decir que no surjan dificultades en el proceso.

#### 4.1.3. Hacia la Gestión Territorial Compartida (GTC)

El tercer avance se produce cuando se introduce el concepto de Gestión Territorial Compartida (GTC), principalmente en vínculo con la aprobación de la Política Territorial Regional (PTR) y con la implementación de procesos micros de gestión del territorio —a nivel de poblados— que se promueve de manera simultánea a los cambios en la organización de la ARA.

<sup>2</sup> Dice la ley, en el Artículo 93: “Del enfoque ecosistémico: la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales deberá enfocarse de manera integral, evaluando científicamente el uso y protección de los recursos naturales e identificando cómo afectan la capacidad de los ecosistemas para mantenerse y sostenerse en el tiempo, tanto en lo que respecta a los seres humanos y organismos vivos, como a los sistemas”.

Los propios actores definen el entendimiento de la GTC de la siguiente manera:

“Se trata de procesos para involucrar a todos los actores en la gestión del territorio, asumiendo compromisos entre la población y el Estado, con participación de los gobiernos locales, los representantes de los sectores ministeriales y las comunidades. Todos tienen una responsabilidad en la gestión del territorio. El involucramiento toma forma en actas de compromiso que se suscriben a partir de demandas específicas de los centros poblados”.

Estos tres conceptos —los de ZEE, integralidad y gestión compartida— son los que sirven de base, hasta el momento, para la gestión del territorio en San Martín. Los participantes remarcan como principales hitos de este proceso:

-  La elaboración y aprobación de la ZEE.
-  La aprobación del reglamento de aplicación de la ZEE que da validez a los actos administrativos en el marco de la ZEE.
-  La transferencia de funciones al GORESAM, relacionadas con la gestión del territorio.
-  El proceso de modernización de la gestión del GORESAM.
-  La aprobación de la Política Territorial de San Martín.

Se destaca también que este proceso ha continuado a través de varios periodos políticos. Se inició en el periodo de Max Ramírez (2002 – 2006) y continuó en los periodos del Presidente Regional César Villanueva (2007 – 2010 y 2011 – 2014), lo que indica que hubo una continuidad básica de las políticas, en beneficio de una acumulación de avances.

## 4.2. Los cambios en la organización

El cambio institucional más importante que el Consejo Regional aprobó, en ejercicio de las autonomías regionales<sup>3</sup>, es la creación de la ARA, proceso que se inicia el año 2007 con la Ordenanza Regional 035-2007-GRSM, cuyo artículo primero declara “en proceso de modernización la gestión del Gobierno Regional de San Martín, con el objeto de incrementar su eficiencia, mejorar la calidad del servicio a la

<sup>3</sup> El Artículo 8 de la Ley de Bases de la Descentralización señala que la autonomía “es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia”; y el Artículo 9 de la misma norma precisa que la autonomía política “es la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes” En línea con ello, el Tribunal Constitucional ha reconocido en reiterada jurisprudencia que la autonomía de la que gozan los gobiernos regionales es “la capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no sólo por el Estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a éste”, de lo que desprende que en los asuntos que les atañen, “los Gobiernos Regionales pueden desarrollar sus potestades necesarias para garantizar su autogobierno”. Véase sentencia N° 00012-1996-AI/TC, STS 00011-2008-PI/TC y otras.



ciudadanía, y optimizar el uso de los recursos". El proceso implica la puesta en marcha de "acciones de reestructuración orgánica, reorganización administrativa, fusión y disolución de los entidades del Gobierno Regional en tanto exista duplicidad de funciones o integrando competencias y funciones afines".

A juicio de los principales actores regionales, esta ordenanza es el motor del proceso y el que da inicio y cambia la visión estratégica hacia la idea de región verde, corrigiendo la idea de región agropecuaria que hasta ese momento predominaba. A su vez sienta las bases para el funcionamiento de la ARA. La institucionalidad que se propone busca responder a la nueva visión.

La conformación de la ARA tomó, sin embargo, varios años, entre elaborar estudios, alcanzar propuestas, evaluar los recursos de infraestructura, logísticos y de personal; y completar el proceso de transferencia de funciones del Gobierno nacional. Finalmente, en diciembre del año 2010 fue aprobada la Ordenanza Regional 037-2010-GRSM/CR que incluye el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del GORESAM y que crea la ARA como órgano desconcentrado del GORESAM.

Así, la ARA ejerce, en una sola entidad, los encargos de la política regional sobre recursos naturales, medio ambien-

te, áreas protegidas y territorio. Esto la diferencia de otras autoridades similares, tales como la Autoridad Regional de Medio Ambiente (ARMA) del Gobierno Regional de Arequipa, creada el año 2007, y la cual, hasta el momento, no asume las funciones de ordenamiento territorial<sup>4</sup>.

En términos operativos, esto implicó el traslado a la ARA de los equipos técnicos de la Gerencia de Recursos Naturales y Medio Ambiente (GRNMA), principalmente del personal de las subgerencias de Recursos Naturales y de Gestión Ambiental. A ello se sumó la subgerencia de Administración Territorial y el personal de la Dirección de Recursos Naturales y Asuntos Ambientales Agrarios del ex INRENA; y del personal de apoyo.

La Ordenanza Regional 037-2010 ha sido luego sustituida por la ordenanza N° 003-2013-GRSM/CR, de febrero de 2013, que aprueba el nuevo ROF del GORESAM, manteniendo la organización y funciones de la ARA. El Artículo 63 define a la ARA como "un órgano desconcentrado del Gobierno Regional de San Martín, con autonomía técnica y

<sup>4</sup> El detalle de las discusiones para la conformación de la ARA y como ha ido funcionando puede verse en la sistematización hecha por José Heredia, Experiencia de la Construcción de la ARA en San Martín, Gobierno Regional de San Martín, GIZ, Lima, 2013.

administrativa. Le corresponde atender las funciones específicas sectoriales en materia de recursos naturales, áreas protegidas, medio ambiente y ordenamiento territorial”, en dependencia funcional de la Gerencia General Regional.

El ROF de la ARA, aprobado por la Ordenanza Regional 013-2011-GRSM/CR, del 5 de abril de 2011, define la estructura orgánica de la ARA en base a tres Direcciones:

La *Dirección Ejecutiva de Gestión Estratégica Ambiental* se encarga de definir los objetivos prioritarios, lineamientos, contenidos y estándares ambientales regionales de cumplimiento obligatorio.

La *Dirección Ejecutiva de Administración y Conservación de Recursos Naturales* se encarga de los derechos en concesiones de conservación, de los títulos habilitantes en bosques de producción permanente, comunidades nativas y predios privados, de la supervisión sobre los derechos otorgados y del control y la vigilancia forestal.

La *Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial* se ocupa de la ZEE y del Ordenamiento Territorial, así como de los informes de validez en correspondencia con estos instrumentos. También se encarga de la demarcación territorial, el saneamiento de límites y la administración de inmuebles del Estado. Para ello, está organizada en tres áreas, que son las de Ordenamiento Territorial, Demarcación y Organización Territorial y Adjudicación de Terrenos del Estado.

**Figura 5. Organigrama de la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial.**



Fuente: ROF-ARA, 2011.

El año 2011 se aprobó la Ordenanza Regional 031-2011-GRSM/CR que aprueba el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la ARA para las Direcciones Ejecutivas de Gestión Estratégica Ambiental y de Administración y Conservación de Recursos Naturales. El TUPA correspondiente a la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial no ha sido aún aprobado.

En el proceso de mejoras institucionales, otra norma importante aprobada ha sido la Ordenanza Regional 020-2012 GRSM/CR, de noviembre de 2012, la cual reconoce a la Comisión Ambiental Regional (CAR) como el espacio para coordinar y concertar las acciones de los diversos actores regionales, en materias ambientales, de recursos naturales y ordenamiento territorial, en el marco del Sistema de Gestión Ambiental Regional.

La CAR está conformada por:

- 🌿 Representantes del GORESAM.
- 🌿 Representantes de las Comisiones Ambientales Municipales.
- 🌿 Representantes de Sociedad Civil organizada.
- 🌿 Representantes de Organismos No Gubernamentales y cooperantes.
- 🌿 Representantes de instituciones privadas.

Sin embargo, la CAR es un espacio que se mantiene abierto a todas las instituciones que quieran tomar parte en las acciones de mejora de la gestión territorial ambiental.

Entretanto, se viene considerando la necesidad de una actualización del TUPA integral de la ARA, en la perspectiva más explícita de la Política Territorial, considerando la simplificación de flujos administrativos, algunos de los cuales son engorrosos.

### 4.3. La normatividad territorial generada

A la par de la creación de la ARA y bajo el impulso de esta autoridad, el GORESAM ha aprobado un número importante de normas para promover la gestión ambiental-territorial compartida. Las más importantes de ellas son las siguientes:

La *Ordenanza Regional N° 030-2007-GRSM/CR* que aprueba el instructivo para la categorización y recategorización de centros poblados, entendidos como parte de los procesos de demarcación territorial.

El *Decreto Regional N° 002-2009-GRSM-PGR* que aprueba el reglamento para la aplicación de la ZEE en el departamento de San Martín. Este decreto es considerado de gran importancia en el proceso porque establece los principales procesos territoriales a ser promovidos y la manera que entre ellos se vinculan.

En el Artículo 5 se parte de la identificación de los usuarios de la ZEE, los cuales son:



- Las entidades del Gobierno central.
- Los gobiernos regionales y locales.
- Las comunidades nativas y campesinas.
- Los empresarios.
- Las organizaciones de productores agrarios.
- Sociedad Civil.
- Las Organizaciones No Gubernamentales.
- Los organismos de la cooperación técnica.

El Artículo 8 establece el uso obligatorio de la ZEE “como un instrumento para la planificación y gestión”, por parte de las “diversas entidades públicas de ámbito nacional, regional y local” y con la finalidad de “orientar la toma de decisiones sobre los mejores usos del territorio, considerando las necesidades de la población que la habita y en armonía con el ambiente”.

Esto se refuerza en el Artículo 21, el cual señala que la “aplicación de la ZEE vincula, integra y compromete a todas las entidades públicas” del ámbito del departamento de San Martín, teniendo en cuenta lo considerado en la Ley Orgánica<sup>5</sup>, el Reglamento de la ZEE y en las normas relacionadas”, lo que “genera la obligación de que las entidades adecúen sus procedimientos, a lo considerado en la ZEE y en su reglamento de aplicación” (Artículo 24).

<sup>5</sup> Perú (2002) Ley N° 27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Lima.

El Decreto se ocupa también de la aplicación de las sanciones por incumplimiento del reglamento de la ZEE, las cuales deben ser aplicadas por el Presidente Regional, a través de un procedimiento administrativo que se ciñe a la Ley General del Procedimiento Administrativo (Ley N° 27444), tomando en cuenta el Código de Ética Pública y normas afines. Las sanciones consideradas son las de amonestación, suspensión, cese o destitución, sin perjuicio de las acciones civiles o penales que puedan ser implicadas.

La *Ordenanza Regional N° 015-2012-GRSM/CR* que aprueba la Política Territorial Regional (PTR) de San Martín.

La PTR integra un conjunto de directrices políticas que constituyen el marco de orientación para el desempeño de actividades y servicios, tomando en cuenta las potencialidades descritas en la ZEE y el desarrollo humano sostenible como meta. Promueve la articulación de las políticas e instrumentos regionales con un enfoque territorial, considerando las diferencias que hay entre los territorios amazónicos y los de la costa o sierra, así como la necesidad de dejar de lado las “políticas sectoriales disociadas”.

Este enfoque requiere ver al territorio como un sistema en el que interactúan un conjunto de variables de dimensiones biofísicas (agua, suelo, flora, fauna, etc.), socio - económicas (las actividades económicas, sociales y culturales del hombre) y político administrativas (la jerarquía y el rol funcional de los gobiernos locales y de los centros poblados).

La PTR define dos políticas prioritarias. La primera (I) está referida al territorio y a sus potencialidades; y la segunda (II) a la gobernanza de la gestión territorial en el desarrollo humano sostenible.

La política (I) propone “impulsar e implementar el ordenamiento espacial, jurídico y político-institucional en base a las potencialidades y limitaciones del territorio”, teniendo en cuenta las zonas identificadas en la ZEE.

La política (II) propone impulsar la gobernanza de la gestión territorial, articulando la integración de las políticas sectoriales y generando sinergias; considerando los ejes de intervención social, económica, ambiental, de los recursos naturales; y el ordenamiento territorial y político-institucional.

En el Artículo 4, la ordenanza dispone la institucionalización de la Política Territorial, alineando la organización, las competencias sectoriales, los planes, programas, proyectos y las actividades que tienen incidencia en el territorio. Asimismo, define las siguientes acciones como tareas principales de la gestión territorial:

- 🌿 La formulación y supervisión de políticas de uso y ocupación del territorio.
- 🌿 La inmatriculación de predios estatales denominados Zonas de Conservación y Recuperación de Ecosistemas (ZOCRE), con fines de planificación urbana y rural.
- 🌿 Generar información para el Sistema Regional de Áreas de Conservación.
- 🌿 Implementar el sistema de información territorial como parte del sistema de información ambiental.
- 🌿 Controlar y supervisar que los proyectos y planes públicos y privados se enmarquen en las políticas de ZEE y de Ordenamiento Territorial.
- 🌿 Promover incentivos para la correcta aplicación de la normativa ambiental regional.
- 🌿 Dirigir e implementar el proceso de demarcación y organización territorial.
- 🌿 Conducir y controlar las políticas de adjudicación de terrenos de propiedad del Estado, incluyendo su inmatriculación.

El documento en el que se sustenta la Política Territorial<sup>6</sup> incluye también el “valor compartido” del territorio, idea que ha ido progresando y marcando el paso para avanzar a una visión de la gestión territorial centrada más en la alianza y los compromisos con los diferentes actores. Posteriormente, fue planteada la necesidad de incorporar los acuerdos de sujeción y de avanzar hacia la Gestión Territorial Compartida (GTC).

<sup>6</sup> Véase, Gobierno Regional de San Martín – ARA, Propuesta de Políticas Territoriales Regionales, Rocío Catunta, inédito, 2012.

## Otras normas de gestión territorial emitidas por el Gobierno Regional de San Martín

*Ordenanza Regional N° 004-2004-GRSM/CR.* Aprueba el Plan de Acción Ambiental Regional (PAAR) 2003-2011 y la Agenda Ambiental Regional (AAR) 2004.

*Ordenanza Regional N° 024-2005-GRSM/CR.* Aborda el Sistema Regional de Gestión Ambiental y la CAR de San Martín, así como el Sistema de Información Ambiental Regional. Crea la CAR, la cual fue inicialmente reconocida por un decreto del extinto CONAM.

*Ordenanza Regional N° 025-2005-GRSM/CR.* Aprueba la Política Ambiental Regional (PAR) de San Martín.  
*Ordenanza Regional N° 002-2007-GRSM/CR.* Declara de interés social y de necesidad pública la protección y recuperación de los recursos naturales de San Martín. No tiene reglamento.

*Ordenanza Regional N° 025-2007-GRSM/CR.* Aprueba el Plan Maestro del Área de Conservación Regional Cordillera Escalera, establecido sobre una superficie de 149,870 hectáreas.

*Ordenanza Regional N° 026-2007-GRSM/CR.* Aprueba la Estrategia Regional de Diversidad Biológica.

*Ordenanza Regional N° 027-2007-GRSM/CR.* Aprueba la Agenda Ambiental Regional 2005-2007, elaborada por la CAR de San Martín.

*Ordenanza Regional N° 033-2007-GRSM/CR.* Aprueba la Directiva N° 002-2007-GRSM/GRPPyAT, Procedimiento para la aprobación de la venta de predios del dominio privado del GORESAM.

*Ordenanza Regional N° 004-2008-GRSM/CR.* Aprueba el Plan Concertado de Desarrollo Departamental 2008-2015.

*Ordenanza Regional N° 008-2008-GRSM/CR.* Aprueba el Plan Forestal Regional de San Martín y encarga su ejecución a la GRNMA.

*Ordenanza Regional N° 010-2008-GRSM/CR.* Incorpora al TUPA de la DRASAM los procedimientos administrativos correspondientes a las funciones “p” y “q” en materia agraria, transferidas por el INRENA.

*Ordenanza Regional N° 013-2008-GRSM/CR.* Incorpora al ROF de la DRASAM las funciones “p” y “q” en materia agraria, transferidas por el INRENA.

*Ordenanza Regional N° 024-2008-GRSM/CR.* Crea el Sistema Biregional de Áreas de Conservación y Servicios Ambientales de San Martín y Amazonas.



*Ordenanza Regional N° 035-2008-GRSM/CR.* Declara al departamento de San Martín Centro de Origen de la Diversidad Genética y Zona Libre de Transgénicos.

*Ordenanza Regional N° 037-2008-GRSM/CR.* Reconoce la pluriculturalidad y el carácter multilingüe de la sociedad que compone al departamento de San Martín.

*Ordenanza Regional N° 006-2009-GRSM/CR.* Crea el Sistema Institucional del Ordenamiento Territorial del Departamento de San Martín.

*Ordenanza Regional N° 008-2009-GRSM/CR.* Complementariamente declara de necesidad e intereses regional la implementación del Ordenamiento Territorial en el departamento.

*Ordenanza Regional N° 032-2010-GRSM/CR.* Declara de interés regional y de prioridad pública la protección de la cuenca del Huayabamba, zona restringida para la actividad minera y petrolera.

*Ordenanza Regional N° 013-2011-GRSM/CR.* (5 de abril 2011). Aprueba el ROF de la ARA.

*Ordenanza regional N° 003-2013-GRSM/CR* (febrero 2013). Aprueba el ROF del GORESAM.

*Ordenanza Regional N° 028-2014-GRSM/CR,* que aprueba los lineamientos e iniciativas de gestión que complementan la política territorial regional de San Martín.

*Ordenanza Regional N° 030 -2014-GRSM/CR,* aprueba la creación e implementación del Sistema Regional de Retribución por Servicios Ecosistémicos.

*Ordenanza Regional N° 031-2014-GRSM/CR,* que declara como prioridad regional la elaboración y aplicación de la Zonificación y el Ordenamiento Forestal en el Departamento de San Martín.

*Ordenanza Regional N°032-2014-GRSM/CR,* que aprueba el instructivo de reconocimiento y gestión territorial de núcleos funcionales.

*Ordenanza Regional N° 033-2014-GRSM/CR,* que aprueba la "Guía para la Elaboración de Planes de Vida en Comunidades Nativas", como instrumento de gestión que organiza sistemáticamente las pautas y procedimientos para la elaboración de un Plan de Vida en Comunidades Nativas del departamento de San Martín.

*Ordenanza Regional N° 034-2014-GRSM/CR,* que declara de prioridad regional la implementación de la plataforma tecnológica e institucional para la gestión de la información geoespacial y cartográfica denominada Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) del Departamento San Martín.

*Ordenanza Regional N° 035-2014-GRSM/CR,* que aprueba el nuevo instructivo de categorización y recategorización de centros poblados.

#### 4.4. Lageneraciónyarticulacióndeinstrumentos

El instrumento base de la gestión territorial en San Martín, como se ha dicho, es la ZEE, el que a su vez identifica unidades territoriales a una escala de 1:250,000, integrando componentes físicos, biológicos y socioeconómicos.

En el **Cuadro 2** se distingue 42 Zonas Ecológicas Económicas, agrupadas en cinco categorías principales según la ZEE.

**Cuadro 2. Departamento de San Martín: principales Zonas Ecológicas Económicas.**

Zonas Ecológico Económicas	Hectáreas	% del territorio
Zonas productivas	770,245	14.87
• Zonas para producción agropecuaria	509,063	9.82
• Zonas para producción forestal y otras asociaciones	227,715	4.40
• Zonas para producción pesquera	33,467	0.65
Zonas de protección y conservación ecológica	3'346,287	64.62
Zonas de recuperación	1'055,579	20.38
Zonas urbanas o industriales	7531	0.15
Zonas de tratamiento especial (Gran Pajatén)		
Otras áreas productivas		
<b>Total</b>	<b>5'179,642</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Gobierno Regional de San Martín- IIAP-GIZ. Las Potencialidades y Limitaciones del Departamento de San Martín. Zonificación Ecológica y Económica como base para el Ordenamiento Territorial. Lima, 2009.

Las tierras aptas para producción agropecuaria, según este estudio, llegan a 9.82% y las aptas para producción forestal llegan a 4.40%; mientras que las zonas de protección y conservación ecológica cubren el 64.62% del territorio.

En las **zonas productivas** se incluye a las zonas para producción agropecuaria (9.83%), para producción forestal y otras asociaciones (4.40%) y a las zonas para producción pesquera y otros usos como minería y turismo (0.66%).

En las **zonas de protección y conservación ecológica** se incluye a las Áreas Naturales Protegidas del SINANPE, al Área de Conservación Regional Cordillera Escalera, a los pajonales alto-andinos, a las pendientes, suelos y zonas de inundación, a los pantanos, cochas, colinas y a las montañas con valor de protección. En conjunto, abarcan 3.35 millones de hectáreas.

En la **zona de tratamiento especial** está incluido el com-

plejo arqueológico de El Gran Pajatén, ubicado en el Parque Nacional Río Abiseo y actualmente en proceso de rescate.

Las **zonas de recuperación** están conformadas por aquellas áreas que han sido degradadas por el uso inadecuado e incompatible con su vocación natural.

Las **zonas de vocación urbana e industrial** se ubican principalmente en los espacios que circundan a las ciudades principales como Tarapoto, Moyabamba, Juanjuí y Bellavista.

Para cada una de estas zonas, la ZEE establece cuatro categorías de uso:

- Áreas de uso recomendable: cuando el manejo apropiado produce un mínimo de impacto.
- Áreas de uso recomendable con restricciones.
- Áreas de uso no recomendable.
- No aplicable: cuando se presentan incongruencias en el uso.

#### 4.4.1. El Plan Concertado de Desarrollo Departamental (2008 – 2015)

La elaboración de este plan ha sido coordinada por la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial. Sobre el plan, no se puede decir que esté orientado en su integridad por un enfoque territorial, pero incorpora varios elementos y trata de buscar puntos de contacto con la ZEE.

Eso es visible especialmente en dos de los ejes temáticos que el plan tiene para alcanzar la visión de desarrollo. Uno de ellos es el eje de Desarrollo Económico, el cual plantea el desarrollo agropecuario, industrial, forestal, agroforestal y turístico del departamento “sobre la base de la ZEE”. El otro eje es el de **Recursos Naturales y Medio Ambiente**, focalizado principalmente en la biodiversidad. Establece que “... el desarrollo regional debe basarse en la Zonificación Ecológica Económica y el Ordenamiento Territorial”, partiendo del enfoque de manejo integrado de cuencas que asegure el recurso agua.

En este segundo eje se define como objetivos generales: (i) reducir conflictos de delimitación y ocupación territorial y mal uso de los recursos naturales; y (ii) fortalecer las capacidades técnicas y normativas de los gobiernos locales en materia de ordenamiento territorial y conservación de los recursos naturales.

En el proceso de elaboración del plan de desarrollo y presupuesto participativo, la ZEE sirve también para la priorización de los proyectos de inversión. Para ello se usa tres criterios:

-  Que el área beneficiada con un proyecto se halle dentro de las UTM delimitadas para el centro poblado.
-  Que el proyecto sea compatible con los usos recomen-



dados en la ZEE, de acuerdo con la zonificación y con la categorización que se la da al centro poblado.

-  Que el proyecto genere efectos positivos en las zonas de conflicto entre jurisdicciones políticas.

#### 4.4.2. El Plan Forestal Regional de San Martín (2008 – 2027)

Este plan fue aprobado por Ordenanza Regional N° 008-2008-GRSM/CR y parte del hecho de que San Martín es uno de los departamentos más deforestados del Perú. El 65% de su territorio corresponde a áreas que son aptas para protección y que son áreas de conservación, tal como lo estableció la ZEE; mientras que solo un 15% son tierras aptas para la producción agropecuaria y para la silvicultura.

Considerando lo anterior, la Visión del plan al año 2027 propone potenciar “...el patrimonio forestal-natural” para el desarrollo regional sostenible, liderando San Martín las acciones para mitigar el cambio climático a nivel local, regional y nacional.

Los objetivos estratégicos del plan guardan correlación con el ordenamiento territorial, cuando se considera en ellos:

1. la producción sostenible de bienes y servicios a partir de los bosques de producción forestal permanente, bos-

ques locales, bosques de comunidades, áreas boscosas en predios agropecuarios y plantaciones forestales.

2. el manejo integral de los ecosistemas y paisajes naturales para la conservación de la diversidad biológica y la prestación de servicios ambientales.
3. el desarrollo competitivo de las plantaciones forestales y de los sistemas agroforestales, restaurando el paisaje forestal degradado y priorizando las cuencas.
4. la gestión integral de los bosques, con el involucramiento de la población local.

El plan define cuatro programas de actividades regionales orientados a esos objetivos:

-  Programa de manejo de bosques productivos.
-  Programa de conservación y servicios ambientales.
-  Programa de reforestación y agroforestería.
-  Programa de acciones transversales, donde se incluye la prevención y control de quemas e incendios forestales, incentivos, sistema de monitoreo, flujos migratorios, investigación forestal, comunicación y educación ambiental, valor agregado e industria forestal.

#### 4.4.3. El Plan Estratégico Sectorial Regional Agrario (2009 – 2015)

Fue aprobado por la Ordenanza Regional N° 0023-2009-

GRSM/CR y como uno de los lineamientos de política agraria, este plan propone implementar la ZEE a nivel meso y micro. Asimismo, en su Visión al 2015 propone que “el sector agrario contribuye al desarrollo económico inclusivo, competitivo, sostenible, articulado y ordenado territorialmente en un ambiente saludable”. La aplicación de la ZEE y del Ordenamiento Territorial es visto como uno de los “factores de éxito” de la política agraria.

Por lo menos, tres de los objetivos estratégicos del sector agrario en el plan tienen relevancia para la gestión territorial. Estos son los referidos a “elevar el nivel de competitividad de la actividad agraria”, “lograr el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad” y “lograr el acceso a los servicios básicos y productivos por parte del pequeño productor agrario”.

#### 4.4.4. La Estrategia Regional de la Diversidad Biológica (ERDB)

Este es otro instrumento muy importante vinculado a la gestión territorial, aunque fue elaborado en el año 2006, cuando todavía no había terminado el proceso de la ZEE.

La Estrategia Regional de Diversidad Biológica (ERDB) es vista como el instrumento que orienta las actividades encaminadas a revertir los procesos de deterioro de los recursos de la biodiversidad, así como a asegurar el mejor aprovechamiento de los bienes y servicios que los recursos biológicos proporcionan a las comunidades, teniendo en cuenta que San Martín se ubica como la cabecera de cuenca más importante de la Amazonía.

La ERDB le otorga una importancia prioritaria a la gestión participativa con la población para lograr la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica.

#### 4.4.5. Otros instrumentos para articular

Otros instrumentos que se vinculan a la gestión territorial —aunque en su formulación ese puente no se ha trabajado de manera muy explícita— son:

**El Plan Estratégico Regional Exportador (PERX).** Tiene como propósito “generar una política de desarrollo económico y territorial que apoye la estrategia exportadora regional”. Este plan se interesa en “buscar la eficacia y la eficiencia en las actividades productivas de la región”, teniendo en cuenta “el mejoramiento de la calidad de vida y la sostenibilidad ambiental en el entorno”.

**El Plan Estratégico Regional de Turismo 2008 - 2013 (PERTUR).** Entre sus objetivos se incluye: a) posicionar a San Martín como destino turístico; b) promover la conservación del patrimonio natural y cultural; c) garantizar la infraestructura básica para el turismo.

**El Proyecto Educativo Regional (PERSM).** No hace referencia a los procesos de ordenamiento del territorio, pero

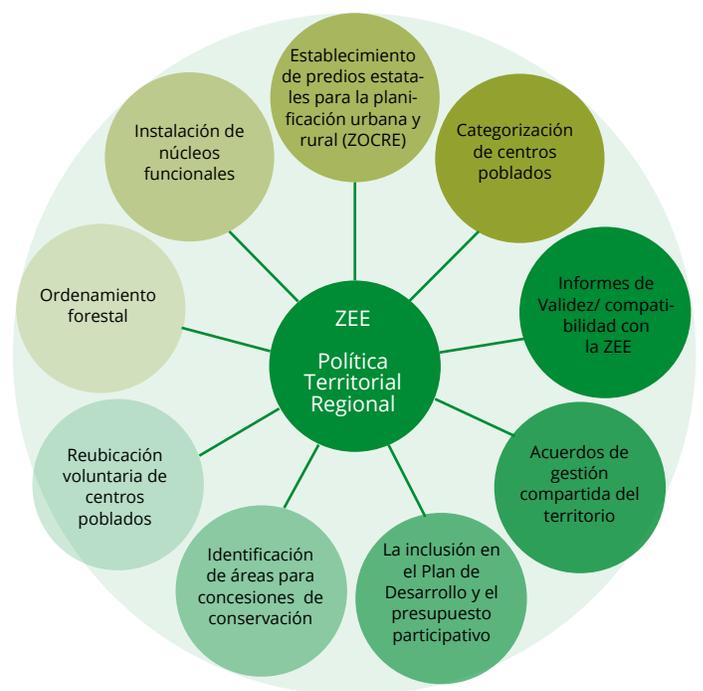
reconoce la importancia de incorporar en el diseño curricular educativo los temas sobre uso racional y conservación de los recursos naturales, considerados como parte del desarrollo sostenible de San Martín.

En general, tanto la Política Territorial Regional, como el reglamento de aplicación de la ZEE, promueven que cualquier otro instrumento, vinculado al uso y ocupación de la tierra, se elabore aplicando la ZEE a nivel macro, meso y micro (Artículo 42 del Reglamento) y que las funciones de los gobiernos locales vinculadas al uso y ocupación del territorio, sean compatibles con las categorías y recomendaciones contenidas en la ZEE macro (Artículo 33).

## 5. La Gestión Territorial Compartida en la práctica

Sobre la base de la nueva institucionalidad territorial ambiental, de los instrumentos generados y de la normatividad emitida por el GORESAM, se ha ido articulando varios procesos de gestión en la práctica, particularmente desde la aprobación del reglamento de aplicación de la ZEE. Entre los principales procesos, los actores destacan la inmatriculación de las ZOCRE, la categorización de centros poblados, los informes de compatibilidad con la ZEE y las actas de gestión compartida (**Figura 6**). El eje conductor de estas acciones tiende a ser, de manera cada vez más enfática, la idea de gestión territorial compartida, en vez del interés de los actores.

**Figura 6. Principales procesos de gestión del territorio en San Martín.**



La figura sugiere una cierta secuencia en la implementación de las acciones, pero eso no necesariamente se sigue en la práctica. Son acciones que son coordinadas por la ARA con diferentes ritmos e intensidades, en función generalmente a las demandas que van planteando los pobladores. Sin embargo, cada acción sigue una determinada secuencia en su ejecución y todas, de una u otra manera, apuntan al objetivo de afirmar la gestión sostenible del territorio. La intensidad de los colores indica el nivel de implementación, siendo el más oscuro el que tiene más avances y el más claro el que tiene menos.

Los actores principales de estos procesos son el GORESAM, los proyectos especiales (PEAM, PEHCBM, PRODATU, PROCEJA), un número importante de municipalidades provinciales y distritales, la CAR, los sectores educación y salud, organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional como el Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales (CIMA), Amazónicos por la Amazonía (AMPA), gremios de pobladores y organizaciones de comunidades nativas (ver **Cuadro 3**).

**Cuadro 3. Actores de la Gestión Territorial Compartida (2013) en San Martín.**

Ámbito	Actores de Gobierno	Actores de sociedad civil	Comunidades Nativas
Región	Consejo Regional ARA PEHCBM PEAM IIAP Sectores ministeriales	CAR	Federación de pueblos Indígenas (FE-PRIKESAM) FERIAM, FERIS-HAM)
<b>Provincias</b>			
Moyobamba	Municipio provincial PEAM	Comité Técnico de OT, Comité Ejecutivo Ambiental	FERIAM
Rioja	Municipio Provincial PEAM	Comité de Gestión Ambiental Local	FERIAM
Lamas	Municipio PEHCBM Municipios distritales	Comité técnico de ZEE y OT	FE-PRIKESAM

San Martín	Municipio Provincial COFOPRI	
Tocache	Municipio Provincial	PRODATU
Frente de Defensa		
Picota	Municipio Provincial	PROCEJA
El Dorado	Municipio Provincial	
Huallaga		AMPA
Mariscal Cáceres		
Bellavista		
<b>Distritos</b>		
Nueva Cajamarca	PEAM	
Soritor	Municipio	
Chazuta		
Misquiyacu-Ponaza (cuenca)	PROCEJA	
Cuenca del Cumbaza	PEHCBM	
Parque Nacional Cordillera Azul		CIMA (ZEE - micro en la zona de amortiguamiento)
ACR Cordillera Escalera	PEHCBM	

Fuente: Elaboración del autor.

Se ha creado también el Comité Técnico de Ordenamiento Territorial del GORESAM, con el que la ARA coordina. El comité está formado por los titulares de cada gerencia regional y de la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial y de Administración Territorial y de Planificación, Programación e Inversiones.

Todos estos actores se relacionan entre sí en el marco del Sistema Institucional del Ordenamiento Territorial del Departamento de San Martín, creado por la Ordenanza Regional N° 006-2009-GRSM/CR, aunque sus grados de involucramiento son diferentes y la coordinación entre ellos no es constante.

En la opinión de algunos de los actores, el Sistema Institucional de Ordenamiento Territorial no se está implementando como está previsto en la ordenanza. Los Comités no operan y los grupos de acción se conforman, en la práctica, de otra manera.

### 5.1. La identificación de predios estatales para la planificación urbana y rural

Las Zonas de Conservación y Recuperación de Ecosistemas (ZOCRE) son predios estatales destinados a la conservación y recuperación de ecosistemas que pueden ser asumidos, en general, como parte del grupo de las zonas de protección, conservación y recuperación definidas por la ZEE.

Las ZOCRE forman parte de una estrategia para contener las invasiones y la ocupación de ecosistemas vulnerables. Es decir, su función consiste en la delimitación de los ámbitos de influencia de los poblados asentados, con lo cual se busca abordar la situación de los grupos poblacionales informales que presionan espacios de protección y conservación, definiendo así límites establecidos para su consolidación urbano-rural.

A partir de su presencia, se busca implementar medidas de recuperación y promover el uso ordenado del territorio y de los recursos, con participación y compromiso de la población, en armonía con el bien común. Están pensadas para hacer una planificación eco urbano y rural con enfoque territorial, contribuyendo a frenar los asentamientos irregulares y a evitar la titulación masiva e inscripción registral, sin criterios de ordenamiento.

La **Figura 7** resume el procedimiento que se sigue para el establecimiento de las ZOCRE en tres pasos principales:

**Figura 7. Procedimiento para el establecimiento de una ZOCRE.**



La **identificación** de áreas se hace en el marco de la ZEE macro, siendo de referencia también las ZEE meso o micro, en los casos que puedan existir. Los estudios de delimitación son complementarios y los hace la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial – Área de Administración y Adjudicación de Terrenos del Estado de la ARA.

La **inmatriculación** es el acto de inscripción registral del predio, en virtud a la ordenanza que lo identifica, cumpliendo los requisitos y el procedimiento regulado por los Registros Públicos. La inmatriculación está prevista en el Artículo 38 del Reglamento de aplicación de la ZEE en San Martín, sobre la “administración y adjudicación de la propiedad estatal”, en ejercicio de las funciones previstas en el Artículo 62 de la Ley Orgánica del Gobierno Regional, en materia de administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado<sup>7</sup>.

El siguiente paso es la elaboración de los **planes de gestión**. Los términos de referencia para el diseño de los planes de gestión de los predios estatales denominados ZOCRE han sido aprobados por Resolución Gerencial N° 001-2012-GRSM/ARA.

Los planes de gestión son los instrumentos de “planificación y orientación de las actividades orientadas a la protección, conservación, recuperación e investigación de los recursos naturales renovables en el predio, de acuerdo a sus potencialidades y limitaciones”. A través de ellos, “se determinará el ámbito de formalización del casco urbano, y lo que debe quedar como parte del patrimonio forestal de la Nación, que deberá sujetarse al ordenamiento forestal previsto en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y al reglamento que se apruebe”.

La inmatriculación de las ZOCRE se inició en mayo de 2010, en varios casos, sobre la base de las Áreas de Conservación Municipal anteriormente creadas. Desde entonces, son 17 predios estatales inscritos en Registros Públicos a favor del Estado peruano como ZOCRE. Estas ocupan un área que llega al medio millón de hectáreas. Quince de ellas están en el proceso para aprobar sus planes de gestión, como primer paso para avanzar hacia el ordenamiento forestal.

Tanto el sector forestal, a cargo del MINAGRI, como el MINAM, se muestran muy interesados en apoyar las iniciativas regionales para la creación de las ZOCRE. Sin embar-

<sup>7</sup> Artículo 62.- Funciones en materia de administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado.  
 a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas en materia de administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado, de conformidad con la legislación vigente y el sistema de bienes nacionales.  
 b) Realizar los actos de inmatriculación saneamiento, adquisición, enajenación, administración y adjudicación de los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal.



go, siguen siendo insuficientes los recursos financieros, la logística y los especialistas de campo para el trabajo de gestión de esas zonas.

Existe también la dificultad de contar con un catastro integral de los predios titulados y de los titulares, así como de contar con un reglamento de gestión de estas zonas, de tal manera que se pueda establecer las responsabilidades de cada quien en su manejo (**Figura 8**). En ese sentido, se plantea la necesidad de desarrollar una normativa que articule las ZOCRE con el reglamento forestal, así como con las áreas de conservación.

## 5.2. La identificación de zonas para concesiones de conservación

Conjuntamente con las ZOCRE, se ha ido identificando también las zonas para las concesiones de conservación, ambas incluidas en el marco del Sistema Regional de Áreas de Conservación de San Martín.

Actualmente en este sistema están integradas:

- 🌿 Tres Áreas Naturales Protegidas: el Parque Nacional Río Abiseo, el Parque Nacional Cordillera Azul y el Bosque de Protección de Alto Mayo.
- 🌿 Un Área de Conservación Regional: Cordillera Escalera.
- 🌿 36 Áreas de Conservación Municipal.

🌿 532,935.33 ha de concesiones para conservación ubicadas en las provincias de Lamas, Mariscal Cáceres, Picota, Huallaga, Rioja y una superficie 102,057.56 ha (26 concesiones para conservación) en proceso de otorgamiento<sup>8</sup>.

🌿 1 Área de Conservación Privada, Pucunucho, con una superficie de 121.73 ha<sup>9</sup> y una más en proceso (ACP Ronsoco Cocha con 378.36 ha).

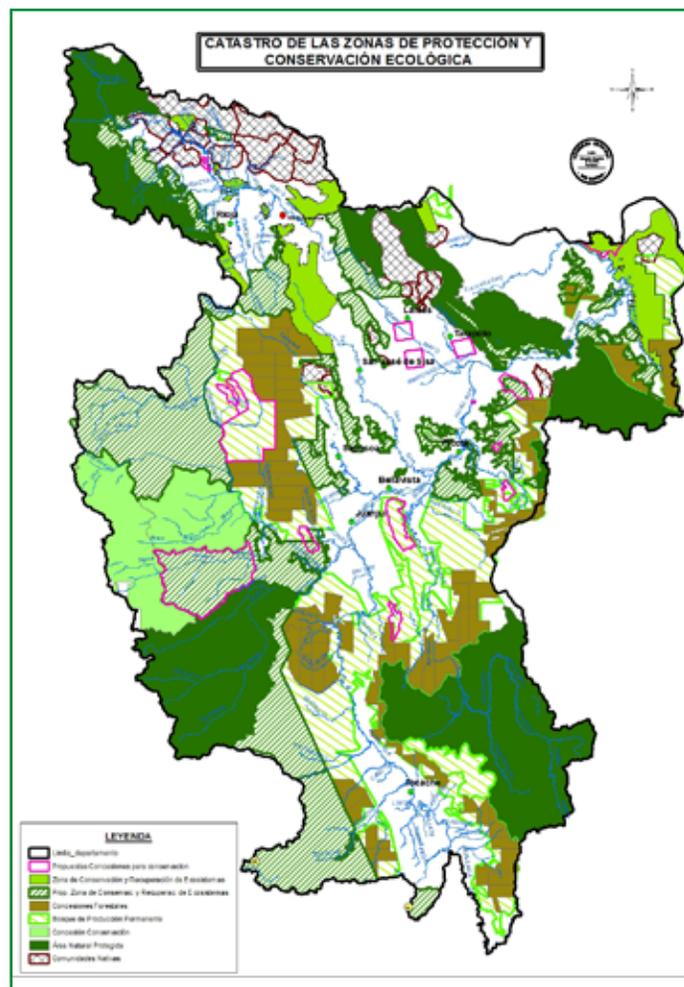
Experiencias importantes de gestión territorial en áreas de conservación, se dan en la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Cordillera Azul, a cargo del Centro de Conservación Investigación y Manejo de Áreas Naturales (CIMA), institución que conduce procesos de microzonificación como parte de la ZEE y de la Zonificación Participativa Comunal (ZPC) en siete sectores (Chazuta, Biavo, Shamboyacu, Piquiyacu, Pólvara, Cushabatay, Pisqui).

<sup>8</sup> Gobierno Regional de San Martín. Sistema Regional de Conservación. Presentación en el Taller "Construyendo una Gestión de Bosques y Cambio Climático en la Amazonía" en Tarapoto, San Martín. 18 de julio del 2014.

<sup>9</sup> Gobierno Regional de San Martín, (Débora Landa), Institucionalidad de la ZEE San Martín, Presentación en el Taller Avances en ZEE-OT en San Martín, Moyobamba, julio del 2012.

Otra experiencia destacada en la provincia de Huallaga es la de la concesión del área de conservación que conduce Amazónicas por la Amazonía (AMPA), en donde se trabaja el ordenamiento a nivel predial, con las familias.

**Figura 8. Catastro de las zonas de protección y conservación ecológica en el departamento de San Martín.**



Fuente. Gobierno Regional. Taller Avances y perspectivas de los procesos de Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial en el Departamento de San Martín, PPT, Moyobamba, julio 2012.

### 5.3. La categorización de centros poblados

La categorización de centros poblados forma parte de las acciones de normalización que el Decreto Supremo N° 019-2003-PCM —el cual aprueba el reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial— define como “reconocimientos y/o títulos sobre demarcación territorial generados por las acciones de categorización y re categorización de centros poblados y cambios de nombre”.

Como ya se mencionó, en San Martín, estos procesos han sido considerados como parte del proyecto de Ordenamiento Territorial del departamento, en concordancia con el Artículo 39 del Reglamento de Aplicación de la ZEE, el cual señala que “la ZEE se vincula a las acciones técnicas

de demarcación y organización territorial, cuando se crea, fusiona, delimita o redelimita el espacio; categoriza y recategoriza centros poblados, en aras de ocupar de manera ordenada el territorio”.

La Ley N° 27795 define a la demarcación territorial como un proceso “técnico-geográfico mediante el cual se organiza el territorio a partir de la definición y delimitación de las circunscripciones político-administrativas a nivel nacional” y es aprobada por el Congreso a propuesta del Poder Ejecutivo. Se considera como acciones típicas de demarcación territorial a las creaciones, fusiones, delimitaciones y re-delimitaciones territoriales, traslados de capital, anexiones de circunscripciones de centros poblados; y también a la categorización o normalización de centros poblados.

La ley indica que un centro poblado es “todo lugar del territorio nacional rural o urbano, identificado mediante un nombre y habitado con ánimo de permanencia”, en el que sus habitantes “se encuentran vinculados por intereses comunes de carácter económico, social, cultural e histórico”.

Los centros poblados pueden acceder a categorías, según sus atributos, las cuales son las de caserío, pueblo, villa, ciudad y metrópoli” (DS N° 019-2003-PCM). El requisito mínimo es tener más de 150 habitantes, caso contrario se consideran como Población Dispersa.

Los poblados ubicados dentro de una ZOCRE no pueden solicitar categorización (Ordenanza Regional N° 030-2007-GRSM/CR), aunque recientemente se aprobó mediante Ordenanza Regional N° 035-2014-GRSM/CR el instructivo de Núcleos Funcionales que podrá permitirles a estos poblados acceder a los beneficios de la categorización, principalmente en temas de inversión.

En general, para la categorización se evalúa la existencia de las siguientes condiciones:

- Viviendas ubicadas en forma contigua y continuada, con una disposición tal que conformen calles y una plaza céntrica.
- Contar con servicios de educación: infraestructura, equipamiento y personal para el nivel de primaria completa.
- Contar con servicios de salud: infraestructura, equipamiento y personal de un puesto de salud.
- Local comunal de uso múltiple.
- Áreas recreacionales.

En específico, para cada categoría, el reglamento considera los siguientes requisitos:

- a. Para caserío
  - Población concentrada entre 151 a 1000 habitantes.
  - Constancia de ubicación emitida por la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial de la Autoridad Regional Ambiental, indicando su localización fuera de zonas

restringidas<sup>10</sup> según la Zonificación Ecológica Económica – ZEE y otros usos asumidos y cedidos por el Estado en el marco del proceso de Ordenamiento Territorial constituye un requisito excluyente<sup>11</sup>.

- Certificado de cotejo de registro de inscripción (verificación de datos y firmas adherentes a los residentes del poblado a categorizar, equivalente al 20% de ciudadanos adjuntando padrón de firmas verificadas por RENIEC en original y actualizado según las últimas elecciones).
- Constancia de Exclusión Territorial emitida por la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial de la Autoridad Regional Ambiental, de no encontrarse dentro ámbito territorial de un centro poblado categorizado, Adjuntar propuesta de ámbito delimitado.
- Documento expedido por la Dirección de Administración y Conservación de Recursos Naturales – ARA, especificando que la ubicación del poblado solicitante no se superpone con zona restringida en el marco de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- Constancia expedida por la Municipalidad Provincial o Distrital donde se acredite que el centro poblado solicitante, no se encuentra ubicada dentro de un área o zona intangible reconocida por la municipalidad, con fines de conservación o protección ambiental.
- Constancia de seguridad otorgada por el Comité Provincial o Distrital o de ser el caso por el Comité Regional de Defensa Civil, adjuntando el Informe de Riesgo de la Secretaría Técnica correspondiente, en base a la identificación de riesgos de la ubicación del centro poblado.
- Documento expedido por la Dirección de Titulación Reversión de Tierras y Catastro Rural de la Dirección Regional de Agricultura especificando que la ubicación del poblado solicitante no se superpone con territorio de Comunidad Nativa.
- Ordenanza expedida por la Municipalidad Provincial que aprueba la delimitación territorial del centro poblado y sus zonas de uso previamente evaluadas por la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial -ARA, adjuntando mapas respectivos.
- Estudio Básico que describe las características generales del centro poblado a categorizarse o recategorizarse, sobre:
  - » Ubicación y distribución de viviendas.
  - » Población (anexar padrón poblacional)
  - » Aspectos: socio – culturales – ambientales e históricos.
  - » Actividades económicas, productivas y de comercialización
  - » Servicios básicos y sociales.

- » Local Comunal.
- » Información del funcionamiento del Centro Educativo: resolución de creación se adjuntará las nóminas de matrículas del último año educativo.

b. Para pueblo

- Población concentrada entre 1001 y 2500 habitantes, además de los otros requisitos que se exigen a los caseríos

c. Para villa

- Población concentrada entre 2501 y 5000 habitantes.
- Plan de Ordenamiento Urbano aprobado por la municipalidad provincial respectiva.
- Viviendas agrupadas en forma contigua y continuada con una disposición tal que se conformen calles y una plaza céntrica, de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Urbano.
- Servicios de educación: infraestructura, equipamiento y personal para los niveles de primaria completa y los tres primeros grados de secundaria.
- Servicios de salud: infraestructura, equipamiento y personal para un centro de salud.
- Otros servicios de acuerdo con los requerimientos planteados en el Plan Urbano aprobado por la municipalidad provincial.
- Servicios de correos, telefonía pública, entre otros.
- Desempeñar función de servicios de apoyo a la producción localizada en el área de influencia y función complementaria a los centros poblados del distrito al que pertenece.

d. Para ciudad

Estas pueden ser ciudades menores, intermedias y mayores. Su población comprenderá entre 5001 y 500,000 habitantes. Se les exige contar con el Plan de Acondicionamiento Territorial y los Planes Urbanos aprobados según corresponda<sup>12</sup>.

La categorización tiene tres componentes: 1) la delimitación del ámbito de influencia del centro poblado; 2) la zonificación comunal de uso y ocupación; 3) los compromisos de la población y de la autoridad respecto al manejo sostenible del área.

<sup>10</sup> Las zonas restringidas son las zonas que identificadas en la ZEE como de protección y conservación ecológica (ZPCE) y Zonas de recuperación según análisis territorial, Bosque de Producción Permanente, Predios Estatales denominados Zonas de Conservación y Recuperación de Ecosistemas, Áreas Naturales Protegidas, derechos otorgados en el marco de la Ley Forestal.

<sup>11</sup> Las zonas excluyentes no podrán gestionar los demás requisitos.

<sup>12</sup> En el caso de metrópolis se pide, además, que la población sea mayor a 500,001 habitantes y que se debe contar con el Plan de Acondicionamiento y Plan de Desarrollo Metropolitano.

El procedimiento formal que se sigue en la categorización, de acuerdo con el artículo 24 del reglamento de la Ley N° 29775, se puede graficar del siguiente modo (**Figura 9**):

**Figura 9. Categorización de centros poblados.**

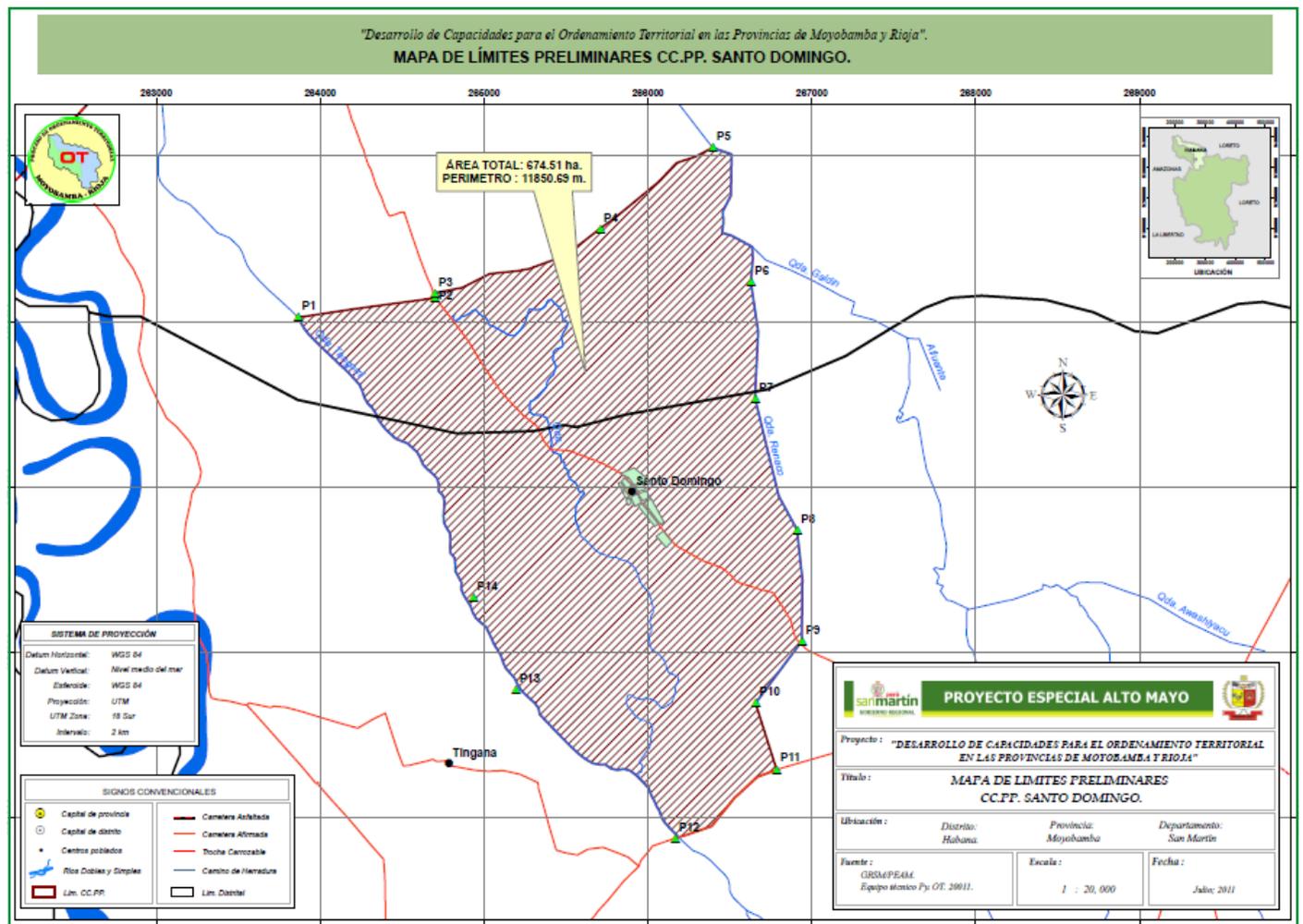


El petitorio para la categorización o re-categorización requiere estar respaldado con firmas de no menos del 20% de ciudadanos residentes en el ámbito que se solicita categorizar. Las firmas deben ser verificadas por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), para lo cual se debe usar los formatos oficiales establecidos.

La solicitud, con los documentos que lo sustentan (mapa y estudio del ámbito), es evaluada por el Órgano Técnico de Demarcación Territorial, en un plazo de hasta treinta (30) días hábiles. Cuando la solicitud es calificada como procedente, se abre el expediente respectivo y se adiciona como documentación:

- Un informe de verificación de que el pedido goza del respaldo mayoritario de la población.
- Un Informe sobre la procedencia o improcedencia de la propuesta, considerando la situación de cohesión o de conflicto entre los grupos.
- Los informes técnicos solicitados a otras entidades sobre los temas que sean de su competencia.
- Los documentos cartográficos y temáticos generados en el proceso.
- Memoria descriptiva del límite y cartilla del perímetro del ámbito propuesto para la categorización.

**Figura 10. Delimitación del centro poblado de Santo Domingo, con fines de categorización.**



Fuente: Proyecto Especial Alto Mayo, 2011.



El Órgano Técnico emite su informe en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles y luego es aprobado por el Presidente Regional.

Además de lo que pide el reglamento de la Ley de Demarcación, el Instructivo de Categorización y Recategorización, aprobado en San Martín mediante la Ordenanza Regional N° 030-2007-GRSM/CR, considera otros requisitos adicionales que deben ser acreditados en el proceso. Estos son:

- ✔ Constanza de ubicación emitida por la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial del GORESAM.
- ✔ Certificado de cotejo de verificación de datos y firmas de adherentes del RENIEC.
- ✔ Constanza de la DGFFS, hoy SERFOR (o de la ARA) de que el área no se encuentra ubicada en un Área Natural Protegida.
- ✔ Constanza de la municipalidad provincial de no encontrarse ubicada en un área de conservación o de protección municipal.
- ✔ Constanza de seguridad o riesgos del centro poblado otorgado por Defensa Civil.
- ✔ Constanza del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) o de la Dirección Regional de Agricultura de que el centro poblado no se encuentra ubicado dentro de una comunidad nativa o campesina.
- ✔ Constanza del extinto Instituto Nacional de Cultura (INC)<sup>13</sup> de que no se encuentra en zona de patrimonio cultural de la Nación.

- ✔ Constanza de la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial de no encontrarse en territorio de un centro poblado categorizado.

La resolución aprobatoria que emite la Presidencia Regional incluye generalmente cuatro puntos resaltantes: a) aprueba la categorización, b) aprueba la delimitación territorial del centro poblado, c) autoriza a la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial realizar el monitoreo de las condiciones de la categorización y verificar el cumplimiento de los acuerdos y recomendaciones de la ZEE y d) condiciona la vigencia de la resolución al cumplimiento de los acuerdos de la categorización (Ver **Anexo 1**, ejemplo de resolución adjunta del centro poblado Pampa Hermosa).

Desde el año 2007, año en que se inició este proceso, a la fecha, se ha categorizado 18 centros poblados, principalmente en la provincia de Lamas, pero también se ha hecho lo mismo en las provincias de Moyobamba, Rioja, Picota y Huallaga. Es necesario destacar que existen 475 centros poblados que están en proceso de categorización.

La percepción de los actores entrevistados es que los procesos marchan lentamente, principalmente por el gran número de requisitos que exige el instructivo. Asimismo, se

<sup>13</sup> Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MC, publicado en el diario oficial El Peruano el día 25 de setiembre de 2010, se dispuso la fusión por absorción del Instituto Nacional de Cultura (INC) al Ministerio de Cultura, señalando adicionalmente que dicha absorción concluía el 30 de setiembre de 2010.

percibe también que existe una carencia de técnicos en el órgano encargado de las acciones de demarcación.

Por otro lado, el principal aliado en el proceso son los gobiernos locales, a los cuales se les capacita anualmente bajo demanda —en especial a los distritales—, no obstante, no todos ponen el mismo interés. Adicionalmente, no se cuenta con personal calificado para el manejo de los equipos y de las herramientas del Sistema de Información Geográfica (SIG), así como de las normas y criterios de demarcación territorial. Además, no se designa técnicos para que asuman esta tarea.

A su vez, también se tiene el problema de los altos costos del proceso. Así por ejemplo, esto ocurre principalmente con el Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA) que otorgaba el extinto INC<sup>14</sup>, el cual tenía un costo de S/. 1,300.00 y no estaba al alcance de los pobladores. Lo mismo sucedía con los costos del expediente técnico. Algunas municipalidades, como la de Picota, propiciaban reuniones entre autoridades y las comunidades interesadas para buscar alternativas compartidas de financiamiento, con el fin de obtener los documentos que faltan en los expedientes.

Existe consenso en que se debe avanzar a la simplificación del instructivo, pese a que esto podría incluir la dificultad de que sea aprobado por el Consejo Regional en un plazo inmediato. Algunos actores sugieren que debería ser suficiente con el informe territorial que haga la ARA o que se debe delegar la facultad de aprobación de los pedidos de categorización a las provincias. El involucramiento de los municipios se aprecia como insuficiente y posiblemente hace falta un monitoreo y mayores incentivos para avanzar en el proceso.

En el balance, los actores están convencidos de que la categorización incorpora los criterios de zonificación de la ZEE y de que este proceso sirve para direccionar mejor la inversión en los centros poblados.

Cabe resaltar que uno de los mecanismos de planificación de los centros poblados es la determinación de zonas de uso comunal, la cual está incluida en el marco de la categorización territorial de una ZEE y debe contar con la participación de la población. De esta manera se identifica —de manera participativa— el ámbito de influencia de los centros poblados; de las zonas de protección y de recuperación; de las actividades productivas; así como la ubicación del casco urbano y del área para expansión.

#### 5.4. Los informes de validez o compatibilidad con la ZEE

Los Informes de validez de acto administrativo se dan en

<sup>14</sup> Actualmente, el CIRA es otorgado por el Ministerio de Cultura. Ver: <http://www.cultura.gob.pe/en/tags/cira>

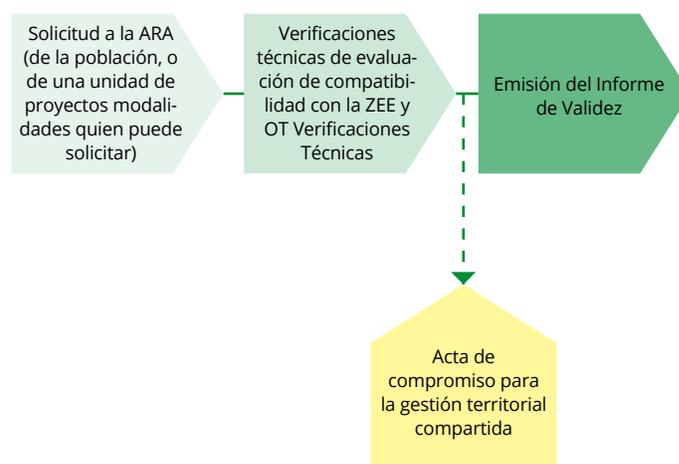
el marco de la ZEE y son otorgados para aprobar titulaciones de predios, obras públicas, concesiones forestales y mineras o inversiones en general, en caso de que estas puedan tener impactos territoriales. Estos informes representan un mecanismo importante para llevar a la práctica las recomendaciones de la ZEE, tal como se les considera en el reglamento de aplicación de la ZEE.

El Artículo 10 del reglamento establece que “todo acto administrativo debe contar con un informe de validación de la ZEE”. Se refiere a los actos administrativos relacionados con el uso y ocupación del territorio que pueden consistir en: “adjudicaciones, concesiones, certificados de posesión, construcción de carreteras, oleoductos, canales de irrigación, escuelas, centros de producción, puesto de salud, etc.” Son emitidos especialmente en el caso de la ubicación de los Proyectos de Inversión Pública (PIP) que formulan las unidades técnicas.

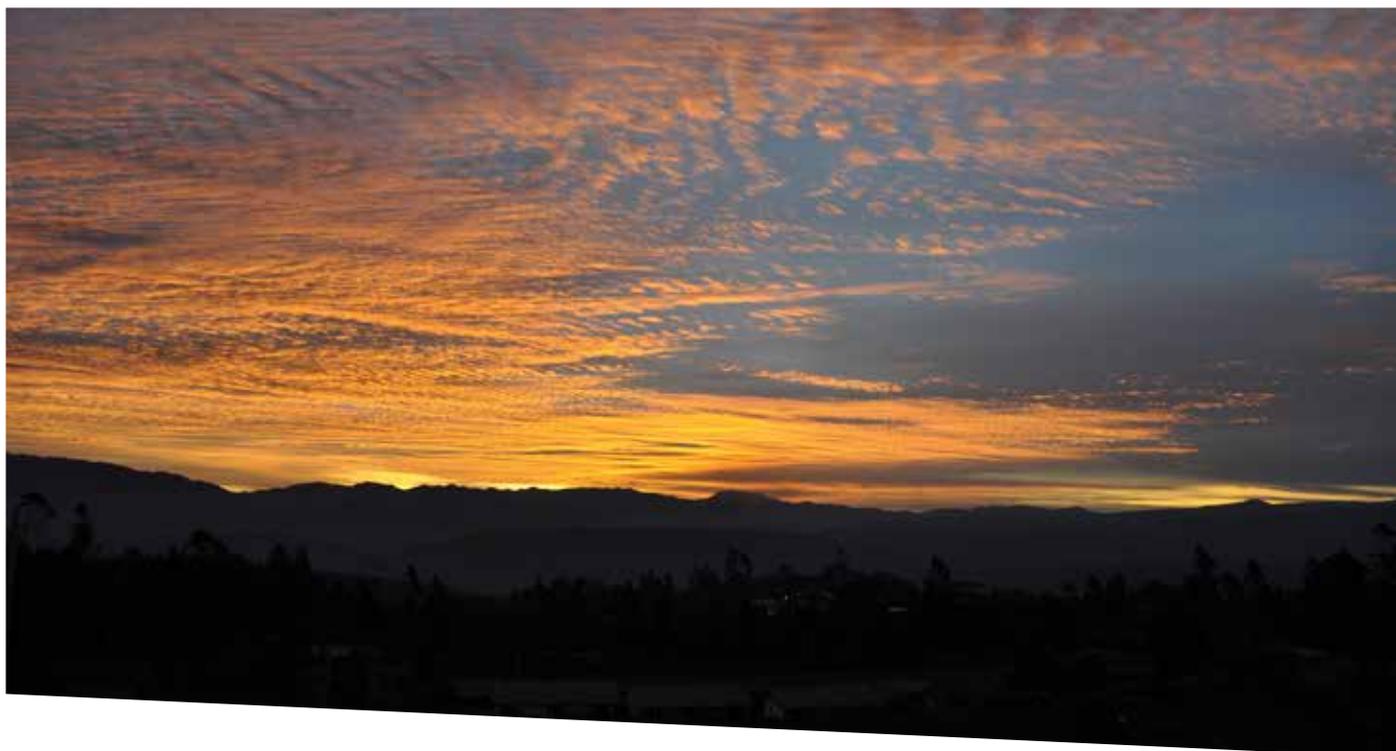
Inicialmente, los informes de validación de la ZEE eran elaborados por la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, a través de la Subgerencia de Administración Territorial. Al haber pasado esa competencia a la ARA, los informes son elaborados ahora por la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial. Sin embargo, estos también son preparados por las Direcciones de Medio Ambiente de los proyectos especiales (PEAM, PEHCBM), las cuales actúan como agencias desconcentradas de la ARA.

El proceso que se sigue para la emisión de estos informes es el siguiente:

**Figura 11. Proceso de validación de informes para la ZEE.**



Las solicitudes que dan origen al informe de validez pueden ser diversas. En algunos casos, son solicitadas por los usuarios, con el objetivo de contar con una constancia de zonificación; otras veces son exigidas como un permiso para el funcionamiento de una institución, generalmente educativa. En algunas oportunidades, son los equipos encargados de la formulación de proyectos de las gerencias regionales, los que solicitan la opinión técnica respecto a la ubicación de un proyecto.



La oficina técnica de la ARA efectúa las averiguaciones sobre la información que contiene la ZEE y efectúa las verificaciones en campo. Si es necesario, promueve la firma de actas compromisos, en los casos en que el solicitante es la población, las cuales vienen a ser las Actas de Gestión Territorial Compartida<sup>15</sup>. Después de eso, la Gerencia General Regional de la ARA emite el Informe de Validez del acto administrativo de que se trate.

Los Informes de Validez están considerados en el reglamento de implementación de la ZEE, pero todavía no están establecidos como procedimiento formal, debido a que la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial carece de TUPA.

Sin embargo, el requerimiento de esos informes está incluido en otros instrumentos normativos; por ejemplo en la Ordenanza N° 016-2009-GRSM/CR que transfiere a la Dirección de Agricultura la información sobre el manejo de la ZEE. En ella, se autoriza también a esta dirección la elaboración de los informes de compatibilidad con la ZEE. Asimismo, la Ordenanza N°011-2008-GRSM/CR, sobre el certificado de posesión, exige validar las coordenadas del terreno posesionado con la ZEE, para poder efectuar los trámites de titulación forestal y de áreas de protección.

En la modificación del TUPA del sector regional Educación se trabaja también la constancia de ubicación dentro de la ZEE. Del mismo modo, las ventas de predios de libre disponibilidad del GORESAM son realizadas previa consulta

con la ZEE, lo que está incluido en la directiva aprobada con Ordenanza N° 033-2007-GRSM/CR. COFOPRI también sigue el procedimiento de solicitar el Informe de Validez para las titulaciones que realiza.

Los Informes de Validez tienden a ser generalizados, sin embargo, los participantes estiman que el involucramiento de los sectores en estos procedimientos no es activo. Los sectores no tienen un planificador territorial y sus enfoques todavía no priorizan la gestión del territorio. Algunos actores consideran que los Informes de Validez funcionarían mejor si su sistema de emisión fuese descentralizado a las provincias o incluso a los distritos. Podrían también ser emitidos por las otras gerencias, No obstante, actualmente no se tiene las condiciones técnicas para dicho fin.

### **5.5. Los Acuerdos de la Gestión Territorial Compartida (GTC)**

La firma de los Acuerdos de Gestión Territorial Compartida (GTC) se inició el año 2012. Estos son verdaderos pactos territoriales entre el Estado y la población que apuntan a lograr la sostenibilidad en la ocupación y el uso del territorio. Buscan garantizar la protección del bosque, así como la provisión de ciertos servicios públicos para las poblaciones, en la perspectiva de constituir núcleos funcionales que provean de servicios a varias poblaciones, focalizando de este modo la inversión que realiza el Estado.

Muchos de ellos se derivan de los Informes de Validez vinculados con la ZEE, pero también pueden ser planteados en los procesos de identificación de las ZOCRE, durante la

<sup>15</sup> Véase la sección 5.5.

categorización de centros poblados o cuando un poblado hace un pedido específico para la instalación o ampliación de un servicio público.

Los acuerdos son registrados en una acta que constituye un documento público inimpugnable, en aplicación de la Política Territorial Regional de San Martín. Hasta el momento, son suscritos por las poblaciones que se encuentran ubicadas de facto en zonas restringidas o dentro de ecosistemas frágiles; y por lo tanto, es necesario y generalmente urgente, lograr compromisos con ellas, para evitar que sus actividades económicas se sigan expandiendo descontroladamente. Esas zonas pueden ser:

- Zonas de amortiguamiento de Áreas Naturales Protegidas, para lo cual se requiere una coordinación y opinión previa del SERNANP a través de sus jefaturas de áreas instaladas en el departamento de San Martín.
- Áreas que tienen un uso establecido por el Estado a través de una categoría forestal, tales como los Bosques de Producción Permanente, que son administrados por el GORESAM a través de la Dirección Ejecutiva de Administración y Conservación de Recursos Naturales.
- Zonas de protección forestal o zonas de recuperación definidas en la ZEE, las cuales pasarán a formar parte del catastro forestal para el Ordenamiento Forestal, según la nueva Ley.
- Zonas de cabecera de cuenca.

Los Acuerdos de GTC marcan el paso de la gestión integral a la visión de la gestión compartida, entendida esta última como un compromiso entre los actores para el manejo sostenible del territorio. Este paso es posiblemente el más importante para que los actores se sientan identificados con su territorio y para que se comprometan con la responsabilidad de administrarlo ordenadamente. Asimismo, estos acuerdos abren la posibilidad de que se consoliden núcleos funcionales, pensados para dar servicios a poblaciones dispersas o motivarlos a que se concentren, de manera tal que se descongestionen las áreas de bosque y se ocupen zonas de asentamiento que han sido planificadas previamente.

No todos los poblados que solicitan servicios o apoyo de inversión, por cualquiera de las unidades que forman el pliego institucional (sectores, proyectos especiales, etc.), son favorecidos con esta estrategia. Eso depende de la evaluación que se haga con criterios territoriales. El poblado que hace la solicitud pasa por una evaluación de su ubicación, radio de influencia, ubicación nuclear, accesibilidad, nivel de intervención estatal, etc.

Luego de eso, se recomienda la suscripción del Acta de Gestión Territorial Compartida. Adicionalmente, al poblado que es declarado apto para la suscripción se le solicita:

- a. El padrón familiar, con la totalidad de pobladores.
- b. El padrón de actividades económicas.
- c. El acta de asamblea que designa a la autoridad o auto-

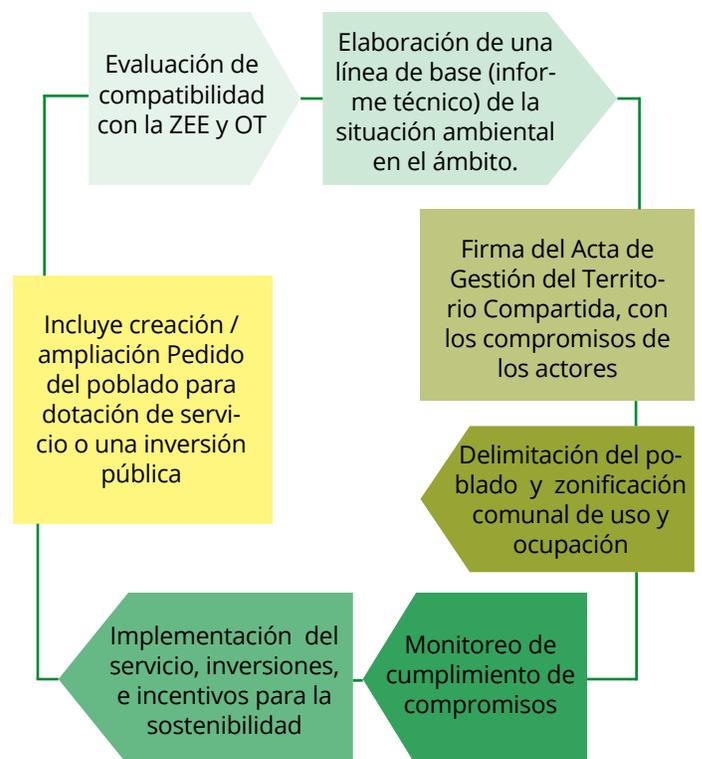
ridades que representan al poblado. Estos pueden ser el Teniente Gobernador, el Agente Municipal, el presidente de la Asociación de Padres de Familia (APAFA), el director del Instituto Educativo, un profesor, el presidente de la junta vecinal, el presidente de la ronda campesina u otro cargo similar. Ellos firman el Acta de Gestión Territorial Compartida, avalada con la firma de la mayoría de población adulta.

El acuerdo debe ser firmado por el representante del poblado, la municipalidad distrital o provincial, el consejero regional por la provincia, el director del sector como órgano del pliego regional (salud, educación, etc.), los gerentes de los proyectos especiales involucrados y por representantes de la ARA, tanto a nivel de la gerencia como de los directores ejecutivos de gestión territorial y administración y conservación de recursos naturales.

Posteriormente, se da un periodo de monitoreo y supervisión. La población que cumple con sus compromisos pasa a ser beneficiada con la estrategia de desarrollo eco-urbana planeada. Eso incluye la formalización de su casco y radio de expansión urbana, la permanencia o instalación del servicio público solicitado o su reconocimiento como núcleo funcional. Todo ello le permitirá recibir inversión pública y privada preferente. De lo contrario, si se incumple el compromiso, se traslada el beneficio del servicio a otro poblado.

El procedimiento que se sigue hasta la ejecución de los acuerdos de GTC es, en general, el siguiente:

**Figura 12. Acuerdos para una Gestión Territorial Compartida.**



La elaboración de la línea de base sirve para conocer mejor la situación ambiental y forestal del ámbito específico. También sirve para verificar que el poblado no se encuentra dentro de una zona categorizada.

Luego, se hace la delimitación que no es de carácter político-administrativa, en el sentido de una demarcación territorial estricta, sino de carácter funcional. Se hace para identificar el área de uso y ocupación comunal autorizada del ámbito de influencia territorial del poblado; y por lo tanto, para realizar el monitoreo de los compromisos que asumen las partes. Desde ese punto de vista, la delimitación es una medida para ordenar áreas que todavía no tienen una denominación específica. Actualmente, se está buscando darles una adecuada figura legal, tal vez como bosques comunales locales<sup>16</sup>.

A juzgar por los datos del año 2013, la mayoría de actas son firmadas debido a la existencia de necesidades educativas en los poblados y muy pocas por las necesidades referidas a la salud. En los cuadros 4 y 5 son presentadas las actas firmadas en los años 2012 y 2013.

**Cuadro 4. Actas de Gestión Territorial Compartida firmadas por provincia 2012 - 2013.**

Provincia	2012		2013		Total	
	Sub-total	Educ.	Salud	Vías de acceso	Sub-total	
Bellavista	8	8	1		9	17
El dorado	1	1			1	2
Picota	7	1			1	8
Moyobamba	18	1			1	19
Huallaga	6	2			2	8
Lamas	1	5		1	6	7
Mariscal Cáceres	4	1			1	5
Rioja	1				0	1
<b>TOTAL</b>	<b>46</b>	<b>19</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>21</b>	<b>67</b>

Fuente: ARA - 2013.

**Cuadro 5. Actas de Gestión Territorial Compartida por grupo poblacional y servicio público solicitado - año 2013.**

	Provincia	Grupo Poblacional	Actividad	Firman
1	Lamas	La Victoria - Dos Unidos	Creación de una vía de acceso.	PEHCBM-ARA-Municipalidad Distrital Pinto Recodo-Grupo Poblacional Dos Unidos.
2	El Dorado	Flor de la Selva	Conversión de IEGECOM al Servicio Educativo Público - Nivel Secundario.	Dirección Regional de Educación (DRE)-UGEL-ARA-Agente del Grupo Poblacional.
3	Mariscal Cáceres	Nuevo Chimbote	Ampliación del Servicio Educativo nivel secundario modalidad IEGECOM.	DRE-ARA-Presidente de la Institución Educativa (IE) N° 0697.
4	Moyobamba	Ochamé	Conversión de IEGECOM al Servicio Educativo Público - Nivel Secundario.	DRE-ARA-Agente del Grupo Poblacional.
5	Lamas	El Diamante	Permitirá el servicio educativo denominado Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI).	DRE-ARA-Teniente del Grupo Poblacional.
6	Lamas	Nuevo Tacabamba	Servicio Educativo de Gestión Pública de nivel secundaria	DRE-UGEL-ARA-Teniente del Grupo Poblacional.
7	Lamas	Cunchiyacu	Creación del Programa No Escolarizado de Educación Inicial.	DRE-UGEL-ARA-Alcalde, Teniente del Grupo Poblacional.
8	Lamas	Nuevo San Martín	Ampliación del Servicio Educativo de Gestión Pública de nivel secundaria.	DRE-UGEL-ARA-Alcalde, Presidente del Grupo Poblacional.
9	Lamas	San Fernando de Rucivillo	Creación del Programa No Escolarizado de Educación Inicial.	DRE-UGEL-ARA, Alcalde, Agente del Grupo Poblacional.

<sup>16</sup> Débora Landa, Taller TEEB, Moyobamba 3 de abril 2013.

	Provincia	Grupo Poblacional	Actividad	Firman
10	Huallaga	Valle Grande	Permitirá el servicio educativo público nivel inicial.	DRE-UGEL-Concesionario-ARA-Presidente junta vecinal.
11	Huallaga	Nuevo Porvenir	Para la conversión de IEGECOM al Servicio Educativo Público-Nivel primario de la educación básica regular.	DRE, UGEL, ARA, Alcalde, Agente del Grupo Poblacional.
12	Bellavista	Bello Horizonte	Permitirá el servicio educativo de nivel secundario- modalidad IEGECOM.	DRE-UGEL-Consejero-Alcalde-ARA-Agente del Grupo Poblacional.
13	Bellavista	Jordan	Servicio educativo de nivel primaria - modalidad IEGECOM	DRE-UGEL-Consejero-Alcalde-ARA-Agente del Grupo Poblacional.
14	Bellavista	Flor de Café	Servicio educativo de nivel primaria - modalidad IEGECOM.	DRE-UGEL-ARA, Consejero- Alcalde, concesionario, Agente del Grupo Poblacional.
15	Bellavista	Los Claveles	Servicio educativo de nivel primaria - modalidad IEGECOM.	DRE-UGEL-ARA, Consejero- Alcalde, Agente del Grupo Poblacional.
16	Bellavista	San Juan de Miraflores	Servicio educativo de nivel primaria - modalidad IEGECOM.	DRE-UGEL-ARA, Consejero- Alcalde, Teniente del Grupo Poblacional.
17	Bellavista	Nuevo Jaén	Servicio educativo de nivel primaria - modalidad IEGECOM.	DRE-UGEL-ARA, Alcalde, Consejero, Concesionario, Agente del Grupo Poblacional.

	Provincia	Grupo Poblacional	Actividad	Firman
18	Bellavista	Gonzales Prada	Ampliación del servicio Educativo de Gestión Pública de nivel secundaria.	DRE-UGEL-ARA, Alcalde, Consejero, Agente del Grupo Poblacional.
19	Bellavista	Alto Paraíso	Servicio educativo de nivel primaria - modalidad IEGECOM.	DRE-UGEL-ARA, Alcalde, Consejero, Agente del Grupo Poblacional.
20	Bellavista	Pueblo Libre	Creación de un puesto de salud.	Dirección Regional de Salud-DRE Bellavista-Consejero-Alcalde-ARA-Agente del Grupo Poblacional.
21	Picota	El Paraíso	Ampliación del Servicio Educativo de Gestión Pública a secundaria y funcionamiento de la I.E. de nivel inicial.	DRE-UGEL-ARA-Agente del Grupo Poblacional.

Fuente: ARA – 2013.

Los acuerdos de GTC son trabajados en casi todas las provincias, con excepción de Tocache que es una zona principalmente agropecuaria y en donde tiene más importancia la categorización del territorio.

Un ejemplo de los compromisos típicos que se asume en estos acuerdos, es el que se describe en el Cuadro 6 para la creación del Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONEI), por parte de la UGEL Bellavista.



**Cuadro 6. Compromisos incluidos en las actas de GTC: Grupo Poblacional Alto Paraíso. Provincia de Bellavista 2013.**

De la entidad pública (UGEL)	De la municipalidad y el consejo regional	Del grupo poblacional
<p>Formalizar la resolución de ampliación del servicio educativo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acciones de monitoreo y supervisión para garantizar el cumplimiento de los acuerdos.</li> <li>• Instalar puestos de control vía terrestre.</li> <li>• Nombrar custodios forestales rotativos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar sus zonas de uso comunal.</li> <li>• No ampliar la frontera agrícola.</li> <li>• Aplicar técnicas de agroforestería.</li> <li>• No deforestar o degradar zonas.</li> <li>• Organizar viveros forestales.</li> <li>• Que el crecimiento del poblado sea vegetativo y no migratorio.</li> <li>• Conformar comités de vigilancia.</li> <li>• No realizar caza de fauna silvestre, ni comercio ilegal de flora.</li> <li>• Ubicar en un lugar identificado los residuos orgánicos.</li> <li>• Realizar jornadas de embellecimiento y ornato.</li> <li>• Instalar recipientes para recolectar y clasificar residuos.</li> <li>• Enviar a los niños a estudiar.</li> </ul>

Fuente: ARA, Expediente Alto Paraíso.

La ARA promueve el acuerdo y supervisa que las actividades de los actores públicos y privados, así como de la Sociedad Civil, puedan ser coordinadas y monitoreadas en correspondencia con las actas suscritas.

Los participantes aprecian que existe decisión política en la mayoría de municipios y apoyo de los sectores. Sin embargo, hace falta insumos importantes para orientar los compromisos y mejorar la gestión, en cuanto a la redacción de informes o a la elaboración de estudios de la situación real de la deforestación.

El procedimiento que se sigue tampoco está reglamentado y se discute si sería conveniente reglamentarlo. Los incentivos de inversión que se manejan para comprometer a las poblaciones —como lo ejemplifica el caso del poblado El Paraíso— son también insuficientes. Algunos actores piensan que los proyectos especiales podrían designar más recursos para esta finalidad.

## 5.6. Otras acciones de gestión territorial

En el marco de los criterios territoriales que se promueve, existen casos importantes de reubicación voluntaria de centros poblados. Esto ha ocurrido, por ejemplo, con los poblados de Campo Alegre, en Jepelacio y con La Collpa, en Pinto Recodo (Figura 13). Estos casos se han dado atendiendo a las circunstancias de riesgo a las que estaban expuestos los poblados.

Otras acciones territoriales importantes que son impulsadas por el GORESAM son el saneamiento de la propiedad predial del mismo GORESAM, de acuerdo con los usos previstos en la ZEE. También se realiza la implementación del Programa de Biocombustibles de San Martín, a través de la utilización de terrenos degradados para esta finalidad.

**Figura 13. Reubicación voluntaria de centros poblados que están en zonas de protección: Campo Alegre (Jepelacio) y La Collpa (Pinto Recodo).**



Fuente: GORESAM 2011.



Lo que San Martín recién está empezando a trabajar es el ordenamiento forestal en el marco de la ZEE. En la actualidad, existen tres Bosques de Producción Permanente (BPP), creados en aplicación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre del año 2000 (Ley N° 27308). Estos ocupan alrededor de 1.1 millones de hectáreas y están ubicados en el sector del bajo Huallaga (Zona 1), en la margen izquierda del río Huayabamba (Zona 2) y en el curso medio del Huallaga y Biabo (Zona 3).

El 38.4% del área de dichos BPP se halla en zonas de protección, 18.8% en zonas de protección asociadas a la producción forestal y 15.8% en zonas de recuperación. En estos BPP existen a su vez 79 Unidades de Aprovechamiento concesionadas, en 34 contratos otorgados a un número de 28 concesionarios, según el diagnóstico que ofrece el Plan Forestal Regional. El problema del ordenamiento forestal se presenta entonces como una necesidad impostergable para la gestión territorial.

## 6. Aprendizajes y escenarios de acción en avance

### 6.1. Sobre la gestión territorial

Desde el año 2006, la gestión del territorio ha pasado a tener prioridad en las políticas públicas de San Martín. Ello se explica no solo por la elaboración de ins-

trumentos territoriales específicos —como la Zonificación Ecológica Económica (ZEE)—, sino también por la toma de conciencia del gran capital natural que existe en el departamento, principalmente en agua, bosques y biodiversidad, así como por la evidencia de que los factores de deterioro territorial siguen operando agudamente. Entre dichos factores se tiene a las desordenadas y no planificadas migraciones humanas, a la ocupación invasiva, a la titulación indebida, a los efectos no planeados de la inversión pública y privada y al retroceso del bosque. El ordenamiento de las acciones sobre el territorio se convierte en una necesidad.

La ZEE departamental, a nivel macro, ha tomado varios años de marchas y contramarchas. Su elaboración ha sido lenta y no puede ser considerada como terminada. Sin embargo, aporta información y criterios básicos para la gestión sostenible del territorio. Este proceso ha generado interés en el manejo del territorio, ha alentado el desarrollo de instrumentos de gestión a nivel de provincias y distritos; y permite la generación de políticas territoriales regionales que empiezan a interesar a los actores.

En el marco de la modernización de la gestión del Gobierno Regional de San Martín (GORESAM), la creación de la Autoridad Regional Ambiental (ARA) marca un singular punto de avance, el cual permite: a) la articulación de los temas ambientales, de recursos naturales y territorios (es inconveniente tratarlos por sepa-

rado); b) el fortalecimiento de capacidades técnicas e institucionales para la gestión ambiental-territorial; y c) el comienzo de la articulación de instrumentos y estrategias de gestión regional. Subsisten, sin embargo, problemas relacionados a la desconcentración de iniciativas, a la simplificación de procesos en los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA), a la articulación de acciones con otras gerencias regionales y a la falta de un mayor involucramiento de los sectores.

El GORESAM viene realizando un uso importante de sus facultades normativas para la emisión de normas que promueven la gestión ordenada del territorio, en el marco de los instrumentos aprobados. Las mayores dificultades se dan en lo referido al distanciamiento que existe entre las normas que aprueban las municipalidades provinciales y distritales, así como en la coordinación de iniciativas para su implementación en los tres niveles de gobierno.

Una desarticulación mayor se observa entre la ZEE y los principales instrumentos de gestión, tales como el Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC), los planes sectoriales y la Estrategia Regional de Biodiversidad. Los planes podrían hacer más explícita la manera en que contribuyen a hacer realidad las recomendaciones de la ZEE. En general, la mayoría de instrumentos necesitan todavía ser repensados desde un punto de vista que incluya la visión del territorio.

El enfoque de la Gestión Territorial Compartida (GTC) se ha ido construyendo en la práctica, paulatinamente, como respuesta a la necesidad de interesar verdaderamente a los actores en la gestión del territorio.

La principal característica de este enfoque es que pone el énfasis, no tanto en la vinculación entre temas —propio del enfoque integral—, sino en la articulación de esfuerzos e iniciativas. Lo que se busca es la movilización y el compromiso de todos los actores del territorio en su manejo, especialmente de los gobiernos locales, las poblaciones y las comunidades, en el marco de los instrumentos generados y de los acuerdos que se firma.

La GTC surge como una visión y un procedimiento utilizado específicamente para lograr acuerdos con las poblaciones que ocupan áreas restringidas, poniendo en riesgo su situación y la del bosque que ocupan. Sin embargo, poco a poco va convirtiéndose en una política. En ese sentido, se vuelve una manera de hacer gestión del territorio, en donde lo más importante es el acuerdo entre los actores. De ese modo, se deja de creer que todo el asunto de la situación del territorio le corresponde al Estado o a los privados; y se promueve la responsabilidad compartida entre todos los interesados.

La GTC es una visión en construcción que prospera. Sin embargo, encuentra dificultades para comprometer el esfuerzo concertado de todos los actores importantes, en especial de los gobiernos provinciales y de algunos gobiernos distritales. Los sectores se mueven todavía dentro de una lógica fraccionada de planificación e inversión. Tampoco existen espacios para la coordinación y toma de decisiones basadas en el acuerdo de actores múltiples. En algunas comunidades nativas se hace un ordenamiento comunal, pero estas todavía no se comprometen con el ordenamiento del departamento en su conjunto.

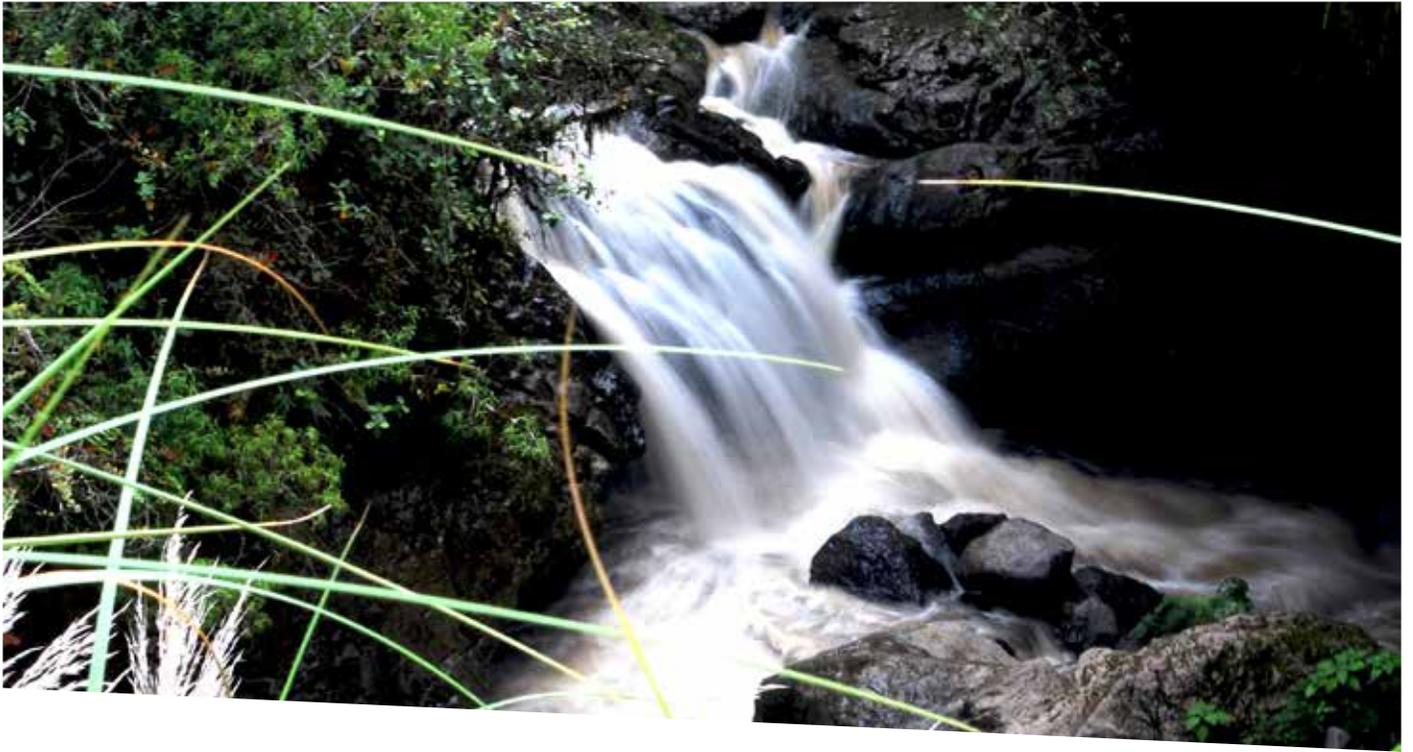
El principal mecanismo de la GTC son los acuerdos o las Actas de Compromiso, cuya principal característica es que están basadas en la confianza y en la palabra de los actores y no en el uso de la fuerza. Sin embargo, es conveniente trabajar más en la canalización de incentivos, así como en el balance de compromisos recíprocos, para que no exista una sobrecarga de responsabilidades para algunos de los actores o compromisos que no se pueda cumplir.

## 6.2. Lecciones específicas

Todavía no está claro el tipo de institucionalidad que debería construirse para la gestión de las Zonas de Conservación y Recuperación de Ecosistemas (ZOCRE), en donde es sumamente importante estimular la participación de las comunidades en la administración, así como contar con la colaboración de grupos externos especializados. Las concesiones para conservación son percibidas también como un importante mecanismo que puede interesar a las comunidades como una medida para la protección del bosque.

Por momentos puede primar en la categorización de los centros poblados un criterio formalista que equivale a categorizar para cumplir con la ley y darle una categoría legal al poblado. Sin embargo, lo más importante de este proceso es definir el rol del poblado en el marco del ordenamiento planeado del territorio, de la zonificación de uso y ocupación y sobre esa base adoptar los compromisos para la gestión territorial. La categorización debe ser vista, no tanto como un procedimiento administrativo, sino como un mecanismo de planificación sostenible del territorio.

La dificultad de cumplir con los diversos requisitos que se exige para la categorización y de conseguir las diferentes constancias exigidas (Defensa Civil, el desaparecido INC, COFOPRI, ARA) podría ser superada, no solo simplificando los requisitos del proceso, sino posiblemente a través del establecimiento de un centro único de gestión territorial que integre la información territorial oficial que le alcancen cada una de las entidades y que esté autorizado para entregar una constancia única de viabilidad territorial, a partir del cruce de la información oficial que administra.



Los Informes de Validez son un buen mecanismo para promover la implementación de las recomendaciones de la ZEE. Lo que se plantea es la necesidad de desconcentrar su emisión, a partir de la instalación de agencias desconcentradas de la ARA en alianza con las municipalidades.

Los acuerdos de la GTC son un medio efectivo para involucrar a las poblaciones y a las comunidades nativas en la gestión del territorio. A la fecha, se viene promoviendo dichos acuerdos para la prestación de servicios públicos, no obstante, existe la posibilidad de que estos puedan también ser promovidos para cumplir con objetivos productivos, tales como compensación por servicios ambientales, valoración de los recursos del bosque, entre otros.

De acuerdo a los avances en la implementación de las recomendaciones de la ZEE, el ordenamiento forestal se vuelve el siguiente paso de importancia, considerando el peso del bosque en el departamento de San Martín. El ordenamiento forestal es una manera de actualizar la ZEE y de retroalimentar dicho proceso. Se constituye, por eso, en otra de las herramientas para avanzar en la gestión compartida del territorio.

### 6.3. Escenarios de acción ante la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 29763)

La nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 29763), cuyo reglamento está pendiente de ser aprobado, contiene

orientaciones importantes en lo referido al manejo del bosque que deben ser tomadas en cuenta por parte de los gobiernos regionales y de las municipalidades.

#### **Promover la participación en la gestión forestal**

La participación está incluida como principio en la Ley Forestal y le otorga a las personas “el derecho y el deber de participar responsablemente en los procesos para la toma de decisiones respecto a la definición, aplicación y seguimiento de las políticas, gestión y medidas relativas a los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno”. Esta participación es entendida, tanto en sentido individual como colectivo y considera a la población en general, así como a las comunidades nativas y campesinas.

#### **Dar valor a los servicios de los ecosistemas**

La Ley Forestal indica, en su Artículo 7, que “los servicios de los ecosistemas forestales, de otros ecosistemas de vegetación silvestre y de la fauna silvestre son aquellos derivados de las funciones ecológicas y evolutivas de dichos ecosistemas y de los flujos de materia, energía e información provenientes del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación que producen beneficios e incrementan el bienestar para las personas y la sociedad”. Por ello, es necesario realizar acciones que permitan valorizar y compensar esos servicios.

## **Articulación de gobiernos regionales y locales en el Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR)**

El gobierno regional es la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, según la ley, con funciones de planificar, promover, administrar, controlar y fiscalizar el uso sostenible, conservación y protección de la flora y la fauna silvestre. Para ese fin, diseña, ejecuta, supervisa y evalúa los planes y políticas forestales y de fauna silvestre; promueve la participación ciudadana, en coordinación con los gobiernos locales; y promueve la “competitividad de los productores forestales, en términos de asociatividad, producción, acceso al financiamiento, transformación y comercialización”. Asimismo, desarrolla las capacidades de los actores del sector forestal y da asistencia técnica y asesoramiento a los pequeños productores y a las comunidades nativas y campesinas (Artículo 19).

También tiene a su cargo el otorgamiento de derechos en los territorios transferidos a su favor en el marco de la Ley General del Sistema de Bienes Estatales (Ley N° 29151), excepto en lo que concierne a las tierras de las comunidades nativas o a las zonas reservadas para su administración por el Gobierno Nacional.

Las municipalidades, por su parte, están encargadas de promover el uso sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, a través de la administración de los bosques locales establecidos por el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) a su solicitud, particularmente en zonas rurales. Toman parte en el control y vigilancia forestal y de fauna silvestre y promueven mecanismos permanentes de participación ciudadana.

Los gobiernos regionales y locales integran el SINAFOR y el Consejo Directivo del SERFOR que es la autoridad nacional forestal, técnico-normativa y ente rector del SINAFOR.

### **El ordenamiento forestal**

La Ley Forestal promueve la zonificación y el ordenamiento forestal nacional que “constituye un proceso obligatorio técnico y participativo de delimitación de tierras forestales”, en el marco del enfoque ecosistémico y siguiendo la normativa sobre la zonificación ecológico-económica”. El ordenamiento forestal considera “los procesos en marcha, los instrumentos de planificación y gestión territorial regional con los que se cuenta y [respetar] los usos y costumbres tradicionales de las tierras comunales, conforme a la Constitución Política del Perú y la ley” (Artículo 26).

Para tal fin, la mencionada ley distingue cuatro categorías de zonificación forestal y siete unidades de ordenamiento forestal (artículos 27, 28 a 32).

Las categorías de zonificación son:

- Zonas de producción permanente.

- Zonas de protección y conservación ecológica.
- Zonas de recuperación.
- Zonas de tratamiento especial.

Las unidades de ordenamiento son:

- Bosques de producción permanente.
- Bosques locales.
- Bosques en reserva.
- Bosques protectores.
- Bosques en tierras de comunidades campesinas y nativas.
- Bosques en predios privados.
- Bosques de producción permanente en reserva.

La zonificación forestal desarrolla y complementa la ZEE. Las categorías pueden entenderse como sub zonas de la ZEE. Las unidades de ordenamiento forestal son ámbitos de gestión dentro de cada categoría creada; teniendo en cuenta que la zonificación forestal se aprueba mediante resolución ministerial del Ministerio del Ambiente (Artículo 33 de la Ley Forestal), a propuesta del SERFOR y en coordinación con la autoridad regional forestal y de fauna silvestre.

### **La creación de la Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS)**

Esta nueva Ley Forestal crea la Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS) que es la “organización territorial regional de gestión, administración y control público de los recursos forestales y de fauna silvestre, bajo la administración de cada gobierno regional” (Artículo 21).

Cada gobierno regional aprueba el ámbito geográfico de cada una de las UGFFS en coordinación con los gobiernos locales, teniendo en cuenta los criterios de relación con cuencas hidrográficas; la continuidad física; la accesibilidad para administración, control y vigilancia; la densidad poblacional; el número de áreas de producción forestal o de títulos habilitantes y las propuestas de los actores forestales locales (Artículo 21).

El gobierno regional designa a los jefes de las UGFFS de su jurisdicción, las cuales “pueden contar con unidades técnicas de manejo forestal comunitario, en las comunidades que así lo soliciten, con participación de las organizaciones de los pueblos indígenas en su administración”.

## **6.4. Prioridades de acción en resumen**

### **Institucionalidad de gestión**

- Mejorar las interrelaciones funcionales entre las direcciones ejecutivas de la ARA.
- Acuerdos marco entre el GORESAM, gobiernos locales y sectores, para avanzar en

los acuerdos de la Gestión Territorial Compartida (GTC), teniendo como base la ZEE.

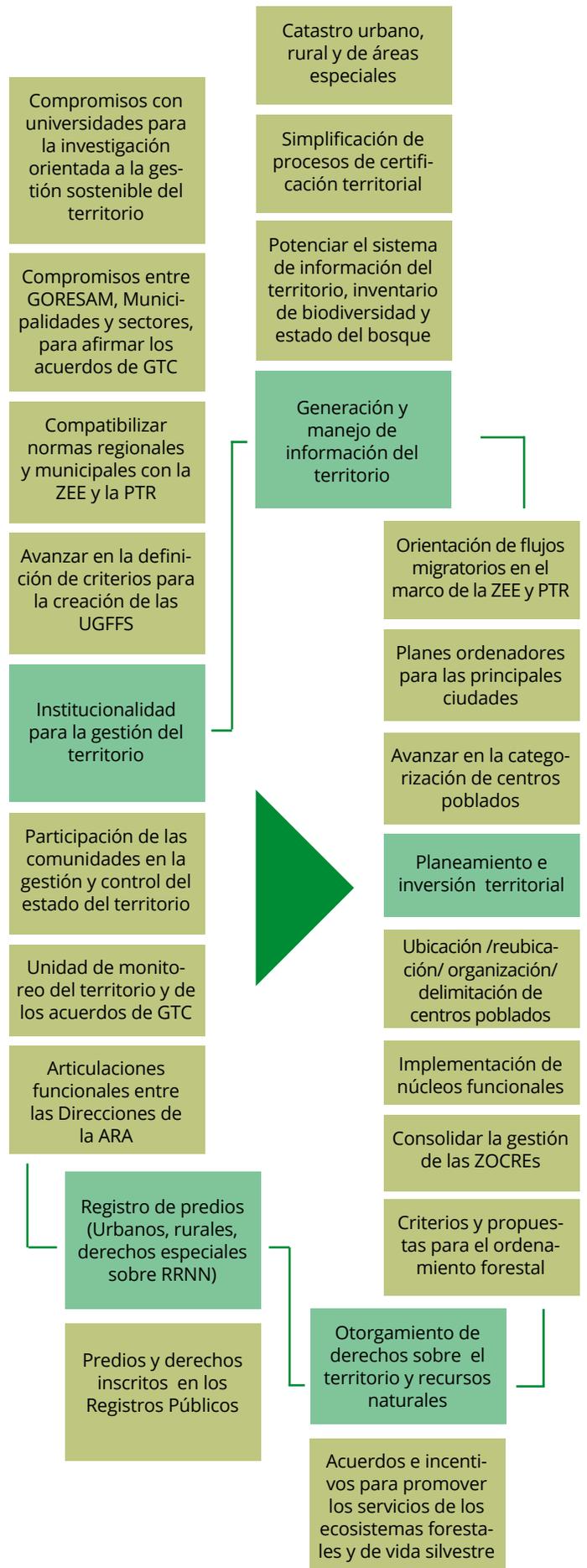
- Compatibilizar la normatividad de los gobiernos (regionales, provinciales y distritales) de acuerdo con la ZEE y con la Política Territorial Regional.
- Avanzar en la definición de criterios para la creación de las UGFFS.
- Promover la participación de las poblaciones y de las comunidades en la gestión, supervisión y control de la situación del territorio.
- Creación de unidad de monitoreo de gestión del territorio y de los acuerdos suscritos en relación a la GTC.
- Fortalecer los acuerdos entre gobiernos, universidades y el sistema educativo para la investigación y educación orientada a la gestión sostenible del territorio.

### Instrumentos y procesos

- Potenciar el sistema de información del territorio y el inventario de la diversidad de flora y fauna silvestre y del estado del bosque.
- Elaboración del catastro forestal y de recursos naturales integrado.
- Avanzar en la definición de criterios y propuestas para el plan de ordenamiento forestal.
- Definir la categoría territorial de las ZOCRE e involucrar en su gestión a las poblaciones aledañas.
- Avanzar en la categorización de centros poblados, simplificando el proceso y creando una certificación territorial única.
- Descentralización del procedimiento para otorgar el certificado de compatibilidad con involucramiento de las gerencias y las agencias descentralizadas de la ARA San Martín.
- Ordenamiento territorial de ciudades principales.

### Medidas de recuperación, protección y valoración del bosque

- Orientación de flujos migratorios en el marco de la planeación del territorio.
- Prevención y control de quemadas e incendios forestales.
- Acuerdos e incentivos para promover los servicios de los ecosistemas forestales y de vida silvestre.
- Certificación y financiamiento para el aprovechamiento sostenible de productos forestales y de fauna silvestre.
- Favorecer el valor agregado de la industria forestal regional.



## 7. Documentos de referencia

- Altamirano, O. 2012. Informe de Sistematización Experiencias Relevantes en Zonificación Ecológica-Económica Y Ordenamiento Territorial En El Perú: Piura, San Martín, Tacna, Cusco; Programa Desarrollo Rural Sostenible, PDRS-GIZ, Lima, inédito.
- Ausejo, F. 2013. Autoridades Regionales Ambientales, Estructura Institucional Y Organizacional, Presentación ARA.
- Carranza L., Gallardo J. P., Vidal, R. 2012. Las Barreras al Crecimiento, Económico en San Martín. BID-CIES-USMP, Lima, Perú.
- Gobierno Regional San Martín. 2008. Plan Concertado de Desarrollo Departamental 2008 – 2015, Ordenanza Regional 004-2008-GORESAM/CR.
- Gobierno Regional de San Martín. 2008. Plan Forestal Regional de San Martín (2008-2027), Moyobamba, Perú. inédito.
- Gobierno Regional San Martín, Dirección Regional de Agricultura. 2008. Plan Estratégico Sectorial Regional Agrario 2009 – 2015. Tarapoto, Perú.
- Gobierno Regional de San Martín. 2006. -, Estrategia Regional de la Diversidad Biológica de San Martín, BIO-DAMAZ Perú Finlandia IIAP.
- Gobierno Regional de San Martín, Autoridad Regional Ambiental. Sf. Estudios y Diagnósticos, Propuesta de Meso Zonificación Ecológica Económica como base para el Ordenamiento Territorial. Documento interno de trabajo.
- Gobierno Regional de San Martín-ARA. 2011. Propuesta de Políticas Territoriales Regionales. Rocío Catunta, inédito.
- Gobierno Regional de San Martín. 2009. Plan Estratégico Regional de Turismo (2008-2013), PDRS-GTZ, SECO, Lima, Perú.
- Heredia, J. (Sistematizador). 2013. Experiencia de construcción y avance de la Autoridad Regional Ambiental del Gobierno Regional San Martín. Gobierno Regional de San Martín, GIZA, Lima, Perú.
- Municipalidad Provincial de Moyobamba. 2012. Plan de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Moyobamba. Perú.
- Municipalidad de Soritor. 2009. Plan de ordenamiento territorial del distrito de Soritor: Voluntades locales en práctica, CAN, Lima, Perú.
- Municipalidad de Nueva Cajamarca. 2006. Plan de Ordenamiento Territorial, Distrito de Nueva Cajamarca, Provincia de Rioja, Región San Martín.
- PEAM (Proyecto Especial Alto Mayo). s/f. Estudios y Diagnósticos, Propuesta de Meso Zonificación Ecológica Económica de la Cuenca del Alto Mayo. Documento interno de trabajo.
- PEHCBM (Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo). Estudios y Diagnósticos, Propuesta de Meso Zonificación Ecológica Económica Sub Cuenca del Cumbaza.
- PRODATU (Proyecto De Desarrollo Alternativo Tocache – Uchiza). Estudios y Diagnósticos, Zonificación Ecológica y Económica Tocache.
- Reátegui, S. 2013. Funciones, Estructura y Enfoque de Gestión. Presentación ARA-San Martín.
- SPDA. s/f. Diseño Institucional del Sistema Regional de Conservación de San Martín (Informe), Lima.

## 8. Anexos

1. Ejemplo de resolución ejecutiva regional que aprueba la categorización del Centro Poblado Pampa Hermosa.
2. Ejemplo de solicitud y de un Informe de Validez de acto administrativo en el marco de la ZEE.
3. Ejemplo de Acta de Compromiso: Grupo Poblacional Alto Paraíso.

### Anexo 1. Ejemplo de resolución ejecutiva regional que aprueba la categorización del Centro Poblado Pampa Hermosa.



**Resolución Ejecutiva Regional**  
N° 1299 -2012-GRSM/PGR

Moyobamba, **04 DIC. 2012**

**VISTO:**

El expediente N° 404059 que contiene el Memorando N° 719-2012-GRSM/ARA de fecha 29 de noviembre del 2012, el Memorando N° 713-2012-GRSM/ARA de fecha 28 de noviembre del 2012, la Nota Informativa N° 462-2012-GRSM/ARA-DEGT de fecha 27 de noviembre del 2012, la Nota de Coordinación N° 001-2012-GRSM/ARA-DEGT de fecha 27 de noviembre del 2012 y demás anexos y;

**CONSIDERANDO:**

Que, de conformidad con la Constitución Política del Estado, Ley N° 27680 - Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV, del Título IV, sobre descentralización, Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y sus modificatorias Leyes N° 27902 y 28013, se le reconoce a los Gobiernos Regionales autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia;

Que, la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, establece que los Gobiernos Regionales tienen la facultad de adoptar y concordar políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia;

Que, el artículo 6° de la Ley N° 27867 - Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, prescribe que el desarrollo regional comprende la aplicación coherente y eficaz de políticas e instrumentos de desarrollo económico social, poblaciones, cultural y ambiental, a través de planes, programas y proyectos orientados a generar condiciones que permitan el crecimiento económico armonizado con la dinámica demográfica, el desarrollo social equitativo y la conservación de los recursos naturales y el ambiente en el territorio regional orientado hacia el ejercicio pleno de los derechos de hombres y mujeres en igualdad de oportunidades;

Que, el artículo 5° de la Ley N° 27795 - Ley de Demarcación y Organización Territorial -, establece que los Gobiernos Regionales son los Órganos Técnicos de Demarcación Territorial, facultándolos a determinar el tratamiento y prioridad de las acciones de demarcación territorial necesarias para lograr la organización definitiva de sus circunscripciones de su jurisdicción;

Que, el artículo 8° de la Ley N° 27795 - Ley de Demarcación y Organización Territorial, faculta a los Gobiernos Regionales categorizar y recategorizar a los centros poblados de su circunscripción con las siguientes categorías: Caserío, Pueblo, Villa, Ciudad y Metrópoli, según los requisitos y características que señale el reglamento de la presente ley;

Que, el artículo 9° del Decreto Supremo N° 019-2003-PCM - Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial -, señala los requisitos técnicos de las acciones de normalización que conforman el Sistema Nacional de Demarcación Territorial;



**Resolución Ejecutiva Regional**  
N° 1299 -2012-GRSM/PGR

Que, con Ordenanza Regional N° 030-2007-GRSM/CR publicada el 31 de octubre del 2007, se aprueba el instructivo denominado "Procedimiento para la Categorización y Recategorización de Centros Poblados", que por constituir la selva y ceja de selva características propias se incluye otros requisitos a los establecidos en el D.S N° 019-2003-PCM en el marco de la Ley de Descentralización y Ley de Gobiernos Regionales;

Que, el artículo 20° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, establece los objetivos de la planificación y el ordenamiento territorial, indicando que éstos tienen por finalidad complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizando la intervención sobre el territorio y orientar su conservación al aprovechamiento sostenible;

Que, el artículo 23° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, establece que una vez aprobada la Zonificación Ecológica Económica - ZEE, su uso es obligatorio como instrumento de planificación y de gestión del territorio;

Que, con Resolución Ministerial N° 002-2010-MINAM se aprueba los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial e instituye como política de Estado la implementación del ordenamiento territorial a nivel nacional, donde establece como una línea de acción para el ordenamiento territorial, la identificación de espacios con ventajas comparativas sobre la base de la ZEE y otros instrumentos de ordenamiento territorial vigentes, para promover la inversión y ocupación ordenada del territorio;

Que, con Ordenanza Regional N° 012-2006-GRSM/CR de fecha 12 de julio del 2006, se aprueba la Zonificación Ecológica Económica - ZEE en el ámbito del departamento San Martín, y su reglamento es aprobado mediante Decreto Regional N° 002-2009-GRSM/PGR, constituye a la ZEE como el instrumento de planificación y gestión territorial cuyo alcance es para todas las entidades de la administración pública que desarrollan sus actividades y ejercen sus atribuciones en materia de uso y ocupación del territorio dentro de la jurisdicción del departamento San Martín;

Que, con Ordenanza Regional N° 037-2010-GRSM/CR, se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones - ROF del Gobierno Regional de San Martín, que crea la Autoridad Regional Ambiental como un Órgano Desconcentrado con autonomía técnica y administrativa para atender las funciones específicas sectoriales en materia de recursos naturales, áreas protegidas, medio ambiente y ordenamiento territorial;

Que, el artículo 77° de la Ordenanza Regional N° 013-2011-GRSM/CR aprueba el Reglamento de Organización y Funciones - ROF de la Autoridad Regional Ambiental que instituye como órgano de línea a la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial encargada de las funciones sectoriales en materia de demarcación y organización territorial, ordenamiento territorial y adjudicación y administración de terrenos del estado;

Que, el artículo 82° literal g) de la Ordenanza Regional N° 013-2011-GRSM/CR, de la citada ley, prescribe como funciones del Área de Demarcación y Organización Territorial aprobar las categorizaciones y recategorizaciones de centros poblados en el departamento San Martín;



## Resolución Ejecutiva Regional

N° 1299 -2012-GRSM/PGR

Que, mediante constancia de Ubicación N° 012-2011-GRSM/ARA de fecha 13 de diciembre del 2011, se identifica que el núcleo del Centro Poblado Pampa Hermosa, está ubicado en la Zona 4 Zona para Cultivo permanente de Calidad Agrologica Baja, con limitaciones por Suelo - Asociado con Tierras Apatas para Pasto de Calidad Agrologica Baja, con Limitaciones por Suelo, cuyos usos recomendables son actividades de agricultura perenne, ganadería, agroforestería, agrosilvopastura, piscicultura, turismo, conservación, reforestación, investigación;

Que, mediante el Acta de Sesión Extraordinaria de fecha 14 de diciembre del 2011, la población de Pampa Hermosa firma acuerdos en temas de ordenamiento territorial, en virtud del resultado de su ubicación y ámbito delimitado con respecto a la ZEE, determinándose Zonas de Uso Comunal dejando constancia que el Gobierno Regional de San Martín en caso de incumplimiento de acuerdos, aplicará medidas correctivas restrictivas a través de acciones de ordenamiento territorial en cuanto a la orientación de la inversión pública y programas de desarrollo, de persigir el incumplimiento, en el marco de la facultad conferida con la firma de la presente acta se dejará sin efecto la Resolución Ejecutiva Regional de categorización a Caserío;

Que, mediante Nota Informativa N° 462-2012-GRSM/ARA-DEGT de fecha 27 de noviembre de 2012, la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial de la Autoridad Regional Ambiental, anexa el Informe Técnico de Evaluación de la propuesta de categorización a Caserío del centro poblado Pampa Hermosa, jurisdicción del distrito Uchiza, provincia Tocache, acompañado de su respectivo Expediente Individual asignado con código: SMA/CCP-c.p. PAMPA HERMOSA/211006/12, que consta de (107 folios), el mismo que concluye en la aprobación de la categorización a Caserío a través de Resolución Ejecutiva Regional;

Que, conforme a lo expuesto y con las visaciones de la Oficina Regional de Asesoría Legal, Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial, Gerencia de la Autoridad Regional Ambiental y Gerencia General del Gobierno Regional de San Martín, y en uso de las atribuciones conferidas por la Ley N° 27795 (artículo 5° y 8°) - Ley de Demarcación y Organización Territorial, Reglamento D.S. N° 019-2003-PCM (artículo 8°), la Ordenanza Regional N° 030-2007-GRSM/CR y Resolución Ejecutiva Regional N° 1268-2012-GRSM/PGR de fecha 26 de noviembre del 2012;

### SE RESUELVE:

**ARTÍCULO PRIMERO.- APROBAR** la categorización a **CASERÍO** del Centro Poblado Pampa Hermosa, Jurisdicción del Distrito Uchiza, Provincia de Tocache, Departamento de San Martín, cuyo núcleo poblacional se encuentra ubicado al Sur Este del Distrito de Uchiza, en las coordenadas UTM datum WGS 84, Zona 18 S, 342,451 Km. Este y 9°05'416 Norte y cuyo espacio territorial delimitado corresponde a la cuenca del Río Camote (con el tributario la quebrada: Repartimiento) y el Río Frejol recorre su territorio, concordante con el informe técnico de evaluación final y su expediente adjunto.

**ARTÍCULO SEGUNDO.- AUTORIZAR** a la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial de la Autoridad Regional Ambiental, el monitoreo y supervisión permanente de los requisitos establecidos en el Instructivo de Categorización y Recategorización de Centros Poblados y el cumplimiento de los acuerdos y recomendaciones contenidas en el informe de evaluación de riesgo y uso apropiado según la Zonificación Ecológica Económica.



## Resolución Ejecutiva Regional

N° 1299 -2012-GRSM/PGR

**ARTÍCULO TERCERO.-** Como resultado del monitoreo y supervisión permanente establecido en el artículo precedente y en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos en el Instructivo de Categorización y Recategorización de Centros Poblados, así como en las recomendaciones de la Zonificación Ecológica Económica y con la facultad conferida por la población de Pampa Hermosa, se dejará sin efecto la resolución vigente.

**ARTÍCULO CUARTO.- REMITIR** copia de la presente Resolución Ejecutiva Regional a la Presidencia del Consejo de Ministros - Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, a la Municipalidad Provincial de Tocache, Municipalidad Distrital Uchiza y a la Agencia Municipal de Pampa Hermosa, para su conocimiento y fines.

**ARTÍCULO QUINTO.- DISPONER** que la presente Resolución entrará en vigencia al día siguiente de su publicación.

**ARTÍCULO SEXTO.- DEJAR** sin efecto cualquier Resolución que se oponga a la presente.

*Regístrese, Comuníquese, Archívese.*

GOBIERNO REGIONAL  
SAN MARTÍN  
Prof. Javier Osampo Ruiz  
PRESIDENTE REGIONAL

Anexo 2. Ejemplo de solicitud y de un Informe de Validez de acto administrativo en el marco de la ZEE.

“AÑO DE LA INVERSIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL Y LA SEGURIDAD CIUDADANA”

Alto Paraíso, 15 De Mayo Del 2013

**OFICIO N°001-2013-AP.AP.**

GOBIERNO REGIONAL SAN MARTIN	
RECEPCIÓN	
Registro N° .....	Hora .....
17 MAY 2013	
483167	
SECRETARÍA A.R.A.	

**SEÑORA : BIOLOGA SILVIA REATEGUI GARCIA**  
**AUTORIDAD REGIONAL AMBIENTAL ARA MOYOBAMBA**

**ASUNTO : SOLICITA PERMISO DE FUNCIONAMIENTO DEL IEGECOM ALTO PARAÍSO**

Es Grata la oportunidad para dirigirnos a su despacho, para saludarle con un gran afecto a nombre de la población, directiva y asociados de APAFA del Caserío Alto Paraíso, Distrito Huallaga, Provincia Bellavista, Región San Martín y al mismo tiempo sustentamos lo siguiente:

Que, siendo un requisito indispensable para la validez del año escolar 2013, el permiso del ARA la cual viene liderando usted, solicitamos que de su despacho expida un permiso de funcionamiento del IEGECOM Alto Paraíso.

**POR LO EXPUESTO:**

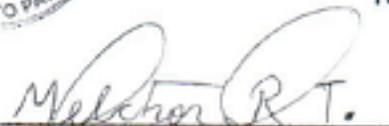
Sin otro particular nos suscribimos de usted no sin antes reiterarle las muestras de nuestra especial consideración y estima personal.

Atentamente;

  
ROBERTO TOCTO QUISPE  
DNI N° 80666518  
Presidente de APAFA



  
JUAN SALUSTIANO QUISPE ALVARADO  
DNI N°01045961  
Tesorero

  
MELCHOR RAFAEL TANTALEAN  
DNI N°33595897  
SECRETARIO



**Anexo 3: Ejemplo de Acta de Compromiso: Grupo Poblacional Alto Paraíso.**

ACTA DE COMPROMISO PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL COMPARTIDA ENTRE LA DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN, LA UGEL BELLAVISTA, LA AUTORIDAD REGIONAL AMBIENTAL, LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL HUALLAGA Y EL GRUPO POBLACIONAL ALTO PARAISO QUE PERMITIRÁ LA CREACION DEL PROGRAMA NO ESCOLARIZADO DE EDUCACIÓN INICIAL - PRONDEI.

Siendo las 9:AM del día lunes 10 de mes de junio del año 2013.

El grupo poblacional Beneficiado "ALTO PARAISO" se compromete a:

- 1<sup>ra</sup>. Realizar en coordinación con la "Ara" identificación de sus zonas de uso comunal de su hábitat territorial.
- 2<sup>a</sup>. No ampliar su frontera agrícola de las señaladas en la ficha del padrón familiar de actividades productivas.
- 3<sup>a</sup>. Aplicar técnicas de agroforestería, cultivo del café o cacao bajo sombra, cobertura arbórea en las franjas que rodean las plantaciones de pan llevar, maíz, plátano, yuca, etc. frutales y otros.
- 4<sup>a</sup>. No deforestar o degradar zonas con cobertura boscosa (Secalco - tumba - guano); es decir las que están secaladas no serán tumbadas, las que están tumbadas no serán quemadas.
- 5<sup>a</sup>. Conformar en el centro educativo en el apoyo de la población organizada viveros forestales.
- 6<sup>a</sup>. Respetar las franjas marginales de la ribera de los ríos y quebradas (30 metros a ambos márgenes).

DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ  
"Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria"

**ACTA DE COMPROMISO PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL COMPARTIDA ENTRE LA DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN, LA UGEL BELLAVISTA, LA AUTORIDAD REGIONAL AMBIENTAL, LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL HUALLAGA, EL CONSEJERO REGIONAL POR LA PROVINCIA BELLAVISTA Y EL GRUPO POBLACIONAL "ALTO PARAISO" QUE PERMITIRÁ EL SERVICIO EDUCATIVO DE NIVEL PRIMARIA - MODALIDAD IEGECOM**

El Gobierno Regional de San Martín está abocado al ordenamiento territorial<sup>1</sup>, como función y responsabilidad según la Ley de Gobiernos Regionales, éste es un proceso político - administrativo, participativo y de concertación de actores que integra en una misma visión de desarrollo territorial sostenible intereses e iniciativas de todos los actores sociales, políticos, económicos y técnicos, con el objeto de orientar las distintas actividades humanas, asentamientos, actividades productivas y protección de recursos naturales, a fin de hacer posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida optimizando los recursos del Estado.

La institucionalización de la Zonificación Ecológica Económica - ZEE<sup>2</sup>, como punto de partida en el Departamento de San Martín, ha permitido identificar zonas con alto valor ecosistémico que proveen el recurso hídrico que sustenta la vida y la producción en el departamento, así como la identificación del gran potencial de recursos naturales renovables y no renovables que a través de un desarrollo territorial sostenible puede generar desarrollo con inclusión social.

El presente convenio expresa el trabajo articulado y sinérgico entre la población beneficiada, la Dirección Regional de Educación, la UGEL Bellavista, la Municipalidad Distrital Huallaga, el Consejero Regional por la provincia Bellavista y la Autoridad Regional Ambiental, en virtud de la solicitud de fecha 25 de enero 2013 (Exp. 430977). El Presidente de APAFA del IEGECOM del grupo poblacional "Alto Paraíso", solicita constancia de zonificación para conversión de IEGECOM al Servicio Educativo de Gestión Pública en el Nivel Primario, es así que mediante OFICIO N° 001-2013-AP.AP. (Exp. 483167), las autoridades del grupo poblacional "Alto Paraíso", solicitan permiso de funcionamiento para autorización de funcionamiento de IEGECOM 2013 en el Nivel Primario y están dispuestos a firmar compromisos, previa evaluación y suscripción de Acta de Gestión Territorial Compartida para continuar con el servicio educativo de nivel primaria - modalidad de IEGECOM.

La evaluación se realizó mediante Informe Técnico N° 28-2013-GRSM/ARA-DEGT-CJPE, cruzando las coordenadas del centroide del grupo poblacional "Alto Paraíso" con la información de la base de

<sup>1</sup>Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAN se aprueba los Lineamientos de Política del Ordenamiento Territorial  
<sup>2</sup>Ordenanza Regional N° 012-2008-GRSMCR y reglamentado por Decreto Regional N° 002-2008-GRSM/GR

Página 1 de 6

datos regional, la que dio como resultado que el ámbito territorial del grupo poblacional en mención está ubicado según la ZEE San Martín dentro de la **Zona 34** (Zona de alto valor bioecológico en bosques secos); donde se recomienda realizar actividades de: turismo, conservación, reforestación e investigación; está superpuesto en un área calificada según la Ley Forestal y de Fauna Silvestre como un **Bosque de Producción Permanente (BPP) en estado libre**, en el que se establece su uso **intangible** para otras actividades que no sean la producción permanente de madera o el aprovechamiento forestal sostenible, por ser considerado como Patrimonio Forestal de la Nación. Además de estar ubicados en la **Zona de Amortiguamiento del Parque Nacional Cordillera Azul**, la cual constituye un (ANP) a una distancia de 37.4 km en línea recta hacia el este del límite del parque nacional.

El acta de compromiso a formalizar se sustenta en la incidencia territorial que alberga la consolidación del poblado al seguir autorizando el servicio educativo primario en la modalidad - IEGECOM para la planificación territorial por la diversidad de factores ambientales que intervienen en su ámbito de influencia; y por estar inmersa la Autoridad Regional Ambiental cuya función sectorial específica en materia de ordenamiento territorial en el departamento, ejecutada a través de la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial, y la transferencia de funciones<sup>1</sup>, en materia del recurso forestal considerado patrimonio de la Nación, ejecutada a través de la Dirección Ejecutiva de Administración y Conservación de Recursos Naturales, rol que es ejercido en la transversalidad del tema ambiental en las acciones o intervención del estado y sus diferentes sectores, además que además está en construcción el nuevo reglamento de la Ley Forestal que permitirá un tratamiento especial en estas zonas; por lo tanto esta conversión estará sujeta a compromisos y supervisión; por existir inversión no planificada del Estado años atrás, que no se puede desconocer; realidad que exige tomar acuerdos que permitan el desarrollo sostenible del grupo poblacional beneficiado y que será meritorio que se identifique con los recursos naturales que concentra a su interior, generando su propio modelo de desarrollo acorde con sus potencialidades.

Es preciso manifestar, que el cumplimiento de los compromisos de la presente acta constituye la condición para el beneficio del grupo poblacional "Alto Paraiso" para este año que estará sujeta al finalizar el año al control y monitoreo por la Autoridad Regional Ambiental previo informe de avances en el cumplimiento de los compromisos para continuar con el servicio educativo en la modalidad de IEGECOM.

En el marco legal, el trabajo articulado que se basa en realizar acciones permanentes de seguimiento y acompañamiento para contribuir con el cuidado y conservación de nuestros espacios que nos



# ProAmbiente

