



Guía metodológica para la promoción de procesos de Ordenamiento Territorial Comunal



**Proyecto: Ordenamiento participativo del
territorio en los Andes Peruanos - ACPic II**

GUÍA METODOLÓGICA PARA LA PROMOCIÓN DE PROCESOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMUNAL

Autor: Alejandro Chirinos P.

Editado por: CooperAcción
Calle Río de Janeiro 373, Lima 11.
Diseño: Daniel Ochoa Rivero

1ª. Edición – mayo 2017

HECHO EL DEPÓSITO LEGAL EN LA BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ N° 2017-05502

Proyecto:
“Ordenamiento Participativo del Territorio y de los Recursos Naturales en los Andes Peruanos”
ACPic II

© Aide Au Développement Gembloux - ADG
Av. Bolognesi 321, Lima 18, Perú / Tel: (511) 446 1069
www.ong-adg.be / peru@ong-adg.be

© Acción Evangélica Luterana de Ayuda para el Desarrollo Comunal - DIACONIA
Jr. General Orbegoso N° 710, Lima 05 / Tel. (511) 423-5245 / 423-4796 / 431-7121
www.diaconiaperu.org / central@diaconiaperu.org

© Broederlijk Delen - BD
Av. Bolognesi 321, Lima 18, Perú / Tel: (511) 241 9482 / Cel. 998 485 175
www.broederlijkdelen.be

© Centro Bartolomé de las Casas - CBC
Avenida Tullumayu, 274, Apartado postal 477 Cusco, Perú / Tel. (51) (84) 23 34 66,
Fax: 51 84 23 34 66 / 22 76 56
www.cbc.org.pe

© CooperAcción - Acción Solidaria para el Desarrollo
Calle Río de Janeiro 373, Lima 11, Perú / Tel. (511) 461 3864 / 461 2223
www.cooperaccion.org.pe / cooperación@cooperaccion.org.pe

© Iles de Paix - IDP
Av. Alfonso Ugarte 775, Huánuco, Perú / Tel: (51) (62) 511 914
gael@pe.ilesdepaix.org

Se terminó de imprimir en:
Grafik-Art S.A.C.
Av. Bolivia 148 – Centro Comercial Centro Lima – Stand 2041 – Lima 1.

Esta es una publicación del Proyecto: “Ordenamiento Participativo del Territorio y de los Recursos Naturales en los Andes Peruanos”, ejecutado por Aide Au Développement Gembloux - ADG; Asociación Evangélica Luterana de Ayuda para el Desarrollo comunal - DIACONIA; Broederlijk Delen - BD; Centro Bartolomé de las Casas - CBC; CooperAcción – Acción Solidaria para el Desarrollo; Iles de Paix - IDP, con apoyo de la Cooperación belga al Desarrollo en el marco del programa ACPic II.

CONTENIDO



Prefacio..... 4

Introducción..... 7

1. Sobre el origen de la propuesta metodológica..... 9

2. Breve precisión conceptual..... 11

3. Perspectivas y enfoques de la propuesta 15

4. La secuencia metodológica:
“Hacia una propuesta de ordenamiento territorial comunal” 17

 A. Fase preparatoria 21

 Etapa 1. Nos organizamos 21

 Etapa 2. Nos capacitamos..... 24

 B. Fase prospectiva 26

 Etapa 3. Planificamos..... 26

 C. Fase aplicativa 35

 Etapa 4. Implementamos..... 35

 Etapa 5. Evaluamos 37

5. Actualización del Plan de Ordenamiento Territorial Comunal (POTC) 39

6. Factores que pueden poner en riesgo el proceso de POT 41

7. Beneficios del Ordenamiento Territorial Comunal 43

Referencias bibliográficas 44

Prefacio



Como miembros de las instituciones involucradas en esta publicación, les presentamos con mucho interés la “Guía metodológica para la promoción de procesos de Ordenamiento Territorial Comunal”, fruto de varios años de experiencia compartida con diez comunidades de las zonas alto andinas del Perú. Es una oportunidad para compartir experiencias, conocimientos y reflexiones sobre un tema de suma importancia, el ordenamiento territorial; más aún en un contexto evolutivo, en el cual se entrecruzan acontecimientos imprevistos tales como el desastre natural que afectó el Perú en el inicio del año 2017, y decisiones políticas preocupantes tales como la decisión de quitar al Ministerio del Ambiente (MINAM) la competencia del ordenamiento territorial (OT).

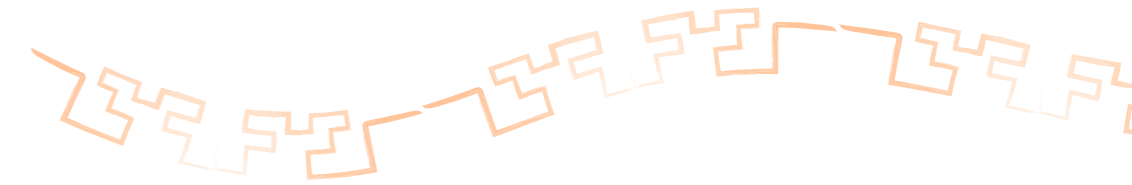
El Niño Costero que afectó en particular la costa norte del Perú no solamente tiene causas climáticas sino también humanas y evidencia vacíos importantes en la planificación, la gestión territorial y la previsión de riesgos. Frente a estos eventos recurrentes, parece necesario, incluso imprescindible, de reordenar el territorio en particular en zonas de riesgos.

El 28 de abril de 2017, se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MINAM, quitando la competencia sobre ordenamiento territorial a este sector que veía dicho tema desde su creación en el 2008. La norma indica que el MINAM ahora solo verá el “ordenamiento territorial ambiental” lo que crea confusión e incertidumbres respecto al OT en el país. Es un nuevo retroceso para el OT, que ya había sido postergado por la Ley N°30230 de julio de 2014, que señala que “la Zonificación Económica Ecológica ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso”.

En este contexto, esta guía tiene toda su importancia, por ser una herramienta adaptada al ordenamiento del territorio comunal donde siempre se ha intentado organizar y gestionar el territorio en torno al desarrollo de las actividades de la comunidad, en un proceso espontáneo, a través de prácticas empíricas. Aunque no sean respaldados por las normas legales, los procesos de OT comunal pueden construirse y vivir por sí mismos.

La propuesta metodológica presentada en esta guía se construyó en base en estas prácticas, en zonas rurales, y por lo tanto es susceptible de evolucionar permanentemente y necesariamente debería adaptarse según el contexto en el cual se implementa. Sin embargo, nos parecía indispensable de publicar una primera versión que sistematice toda esta experiencia acumulada afín de permitir a otras comunidades e instituciones públicas o privadas utilizarla en los territorios donde actúan. En este sentido es importante resaltar elementos que se tomaron en cuenta en la construcción de esta guía, según los medios disponibles y los contextos ecológicos, sociales, culturales y políticos.

Un primer elemento es el rol protagónico de los actores que necesitan de estos procesos, actores que los promueven, que los articulan y sobretodo el rol de los actores que lo manejan diariamente y lo viven, en particular la población local, que sea parte de una comunidad, un centro poblado o un caserío. De eso se trata, gestionar, manejar, organizar su entorno de vida y sus recursos, todos los días. Es lo que siempre se ha hecho, al menos es lo que siempre han hecho las poblaciones, las comunidades, que viven en un territorio definido; lo han hecho de manera empírica, con aciertos y desaciertos, con logros y fracasos. Por lo tanto, todos los nuevos procesos de gestión y ordenamiento territorial no deberían obviar estas experiencias, estos conocimientos y estos aprendizajes acumulados.



Un segundo elemento es la interrelación entre la diversidad de actores de un mismo territorio y sus intereses diversos, incluso divergentes, que pueden obstaculizar o parar todo proceso de ordenamiento y planificación territorial. De hecho, el territorio implica recursos e históricamente, es de conocimiento general que el interés para el control de los recursos ha sido en el centro de la evolución de la humanidad y la causa de un sinnúmero de conflictos. La búsqueda de una gestión compartida, validada y respetada por todos los actores, y en lo mejor de los casos, una gestión consensuada, se impone como un camino imprescindible si se quiere lograr un desarrollo sostenible e inclusivo, en el cual cada una y cada uno pueda ejercer sus derechos.

En base a las experiencias existentes tanto a nivel formal como informal, se construyó esta propuesta metodológica para iniciar el trabajo de gestión territorial desde la comunidad, incluyendo a los actores que viven o actúan en su territorio, en relación con las autoridades municipales de las cuales dependen. Ha sido un proceso de inter-aprendizaje, durante el cual las comunidades fueron el actor principal.

Por otra parte, estamos conscientes que se puede y debe mejorar la propuesta, y mencionamos a propósito pistas de reflexión a tomar en cuenta en la implementación de la metodología y para una eventual versión 2 de la guía.

El rol de las ONG ha sido importante en estas experiencias, en particular en la sensibilización de las poblaciones rurales, la formación, la articulación entre actores y la facilitación del proceso. Es necesario reflexionar con los actores locales sobre este rol, en particular con las comunidades y las autoridades locales, redefinirlo si fuera pertinente y de manera general definir con precisión el rol de cada actor, para que la comunidad continúe a ser el protagonista principal del proceso.

La prevención y la gestión de riesgos y de los desastres en particular, aunque hayan sido tomadas en cuenta, deberían ser objeto de una atención particular, sobre todo en la priorización de acciones. De hecho, es necesario que cada iniciativa plantee un uso del territorio adecuado con acciones de prevención y/o de mitigación de esos de ser necesario.

Las diferentes experiencias han sido apoyadas por proyectos de desarrollo, que pusieron a su disposición recursos materiales como humanos. Si es cierto que los proyectos no cubren todo el costo del proyecto, es necesario reflexionar sobre las necesidades reales en recursos y la cobertura de su costo por fuentes diversificadas. Las municipalidades por cierto son partes de los actores susceptibles de involucrarse más.

Por fin, queremos agradecer a todas las personas sin las cuales esta guía nunca se hubiera materializado, en particular a las diez comunidades, los equipos técnicos de los proyectos y las municipalidades involucradas. Un agradecimiento especial a Alejandro Chirinos que se encargó de coordinar la sistematización de las experiencias y de elaborar esta guía.

Comité de gestión de AcPic II



Introducción



El proyecto ACPic II fue implementado en tres regiones del Perú con financiamiento de la Cooperación Belga al Desarrollo. Su propósito es que organizaciones comunitarias y autoridades locales de Huánuco, Áncash y Cusco gestionen de manera consensuada y planificada sus territorios y sus recursos naturales a través de procesos de ordenamiento territorial (OT), tomando en cuenta las preocupaciones, necesidades, expectativas y, principalmente, los conocimientos y saberes locales de mujeres y hombres de las comunidades.

Estos procesos comunales impulsados por el ACPic conforman, junto a otras experiencias desarrolladas en diversas regiones del país, una franja de experiencias de OT no formales, que a pesar de ser numerosas y significativas, permanecen invisibilizadas, no siendo consideradas dentro de los lineamientos metodológicos oficiales para el OT planteados por el Ministerio del Ambiente (MINAM). A pesar de que hace tres años se hizo una importante modificación a la guía metodológica oficial de OT en el país, tampoco fueron tomadas en cuenta como experiencias alternativas que contribuyan a fortalecer el OT como proceso concertado de política pública territorial en el país.

Consecuencia de esta invisibilización es que actualmente no sea posible encontrar una guía metodológica específica que brinde orientaciones a los procesos de OT promovidos por comunidades altoandinas. Esta dificultad ha determinado que varias experiencias queden inconclusas, desperdiándose no solo recursos sino también la oportunidad de avanzar en la institucionalización de alguna escuela de OT comunal en el país que contribuya, además, a fortalecer esta política pública desde abajo.

Ante ese vacío, dentro de sus objetivos específicos, el ACPic II asumió el reto de diseñar y elaborar una propuesta de guía metodológica para el ordenamiento territorial comunal con base en el análisis de las propias experiencias comunales que impulsó, pero también recurriendo a la revisión de otras experiencias de ordenamiento y gestión territorial comunal llevadas a cabo en distintas regiones fuera del ámbito de intervención del proyecto. Esta tarea autoimpuesta por el ACPic II ha implicado un doble propósito: a) recuperar y reconstruir metodológicamente experiencias de OT comunal llevadas a cabo hasta hoy en el Perú, y, b) poner en valor los aportes cualitativos de las comunidades en términos de gestión del territorio que desde esta franja no formal de experiencias de OT se han ido generando, pero que al mismo tiempo no se conocen y corren el riesgo de extraviarse.

De tal manera, lo que a continuación sigue es una propuesta metodológica para la promoción de procesos de Ordenamiento Territorial Comunal, producto del análisis y acompañamiento de diez experiencias de ordenamiento territorial lideradas por caseríos y comunidades pertenecientes a las regiones donde intervino el proyecto. Durante este tiempo hemos hecho algunas paradas en el camino para corregir, ajustar y recomponer la propuesta. Luego de casi año y medio de acompañamiento de estas experiencias, ponemos a disposición esta versión final denominada “Guía metodológica para la promoción de procesos de ordenamiento territorial comunal”.

1 Puesto que no han sido incluidas dentro del registro oficial (planes bienales) de experiencias asistidas y acompañadas técnicamente por el MINAM en los últimos años.

2 Generalmente los procesos se diseñan sin considerar esta posibilidad, lo que finalmente determina procesos meramente técnicos, vistos solamente como la elaboración de mapas, perdiéndose de vista la oportunidad de fortalecer capital social en torno al territorio, al no tenerse en cuenta que también implica un proceso de construcción social.



1. Sobre el origen de la propuesta metodológica

Esta guía metodológica ha sido validada con la participación de ocho caseríos de los departamentos de Áncash y Huánuco, y dos comunidades de Cusco, quienes fueron beneficiarios directos del proyecto ACPic. Este número de experiencias desarrolladas en ámbitos distintos y geográficamente complejos le ha otorgado una legitimidad importante a la propuesta final que aquí presentamos. Los caseríos y comunidades a los que nos referimos son los siguientes:

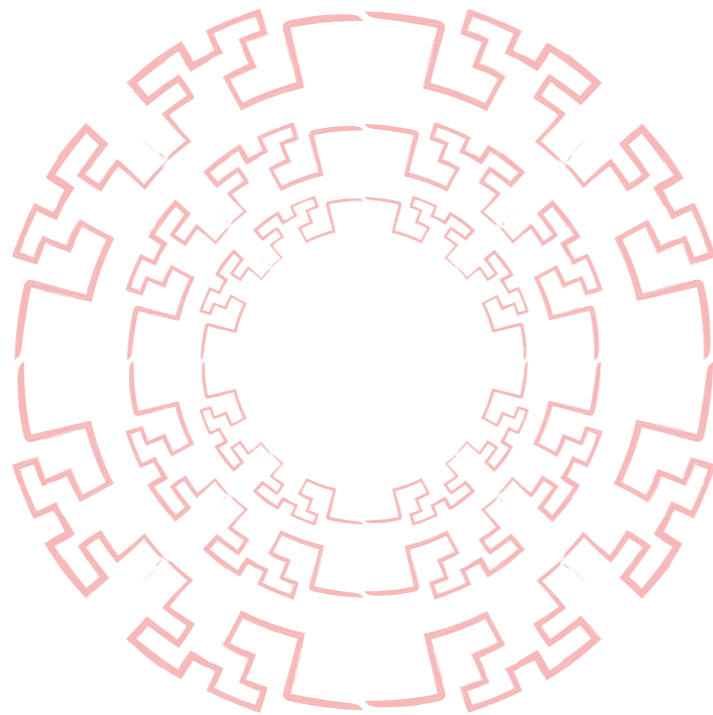
- | | |
|------------------------------------|--|
| 1. Caserío de Putaca, Áncash | 6. Caserío de Linda Linda, Huánuco |
| 2. Caserío de Cashairca, Áncash | 7. Caserío de Picaflor Hierba Buena, Huánuco |
| 3. Caserío de Quellecancha, Áncash | 8. Caserío de Jillaulla, Huánuco |
| 4. Caserío de Mirachi, Huánuco | 9. Comunidad campesina de Camahuara, Cusco |
| 5. Caserío de Chawarwasi, Huánuco | 10. Comunidad campesina de Siusa, Cusco |

La propuesta metodológica inicial surgió de la revisión de otras experiencias aleccionadoras promovidas en el país entre los años 2005 y 2015. Ir al encuentro de estas experiencias anteriores y reconstruirlas críticamente sobre la base de entrevistas con los responsables de dichos procesos y las comunidades protagonistas, fue la estrategia inicial que permitió delinear una primera versión de la hoja de ruta metodológica que posteriormente fue validada por las comunidades arriba señaladas en sus procesos de OT comunal que lideraron participativa y concertadamente con el apoyo del proyecto ACPic. Estas experiencias referenciales observadas son las que siguen:

1. Las experiencias de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) y OT comunal de la subcuenca del Pitumarca Checacupe en Cusco;
2. La experiencia de OT comunal de Pataypampa, Apurímac;
3. La experiencia de ZEE micro de El Carmen de la Frontera en Piura;
4. La experiencia territorial de conservación de recursos naturales y adaptación al cambio climático de la comunidad campesina de Santa Cruz de Andamarca en la cuenca alta del río Hualal; y
5. La experiencia de gestión territorial de la comunidad campesina de Pacllón en Ocos, Áncash.

La aplicación de la propuesta metodológica ha implicado un genuino proceso de validación permanente que ha durado alrededor de 15 meses, permitiéndonos ajustar las etapas y pasos planteados inicialmente.

Un aspecto que debemos destacar es que la identificación y acercamiento a experiencias de OT comunal no ha sido un trabajo fácil, puesto que no existe documentación disponible que dé cuenta en detalle de estas experiencias. Esta situación nos ha mostrado que la sistematización no necesariamente constituye un elemento clave para estos procesos, perdiéndose de vista con mucha probabilidad elementos metodológicos importantes, estrategias diversas de articulación comunal o mecanismos de incidencia política realmente útiles y que con seguridad le otorgarían una legitimidad mayor a estos procesos, argumentando favorablemente la necesidad de ser tomados en cuenta por las guías metodológicas oficiales promovidas por el Estado. Por tanto, es una recomendación del ACPic y de la presente propuesta metodológica, la incorporación de la sistematización de toda la experiencia como paso final del proceso de OT comunal.



2. Precisiones conceptuales



Una de las inquietudes más relevantes durante la construcción de esta propuesta metodológica ha sido la necesidad de hacer una estricta precisión respecto a qué nos estamos refiriendo cuando hablamos de Ordenamiento Territorial Comunal. El concepto como tal no aparece con profundidad en ninguna de las guías oficiales del Estado, lo que a priori nos da una idea del gran desafío que deberá asumir el propio Estado para incorporar este componente como elemento clave en los procesos oficiales que promueve desde el MINAM, teniendo en cuenta los enfoques de inclusión social, consulta previa y los mecanismos de participación por los que empezó a apostar con el retorno y recuperación de la democracia. Reducir los niveles de invisibilidad de los aportes comunales a los procesos de ordenamiento territorial debería ser, sin duda, un reto a ser asumido por el Estado si realmente pretende que el OT sea también una política pública realmente inclusiva y participativa en el país.

Sobre el concepto tradicional de “ordenamiento territorial”

En los últimos años se ha producido una importante discusión acerca del ordenamiento territorial como concepto, como proceso y como política pública nacional. Si bien hay un mayor desarrollo conceptual producto de la reflexión crítica permanente, este ha sido estimulado por la manifestación de diversos conflictos socioambientales ocurridos en nuestro país en la última década. Ello le ha valido para que sea incluido como tema clave de agenda institucional en todos los niveles, tanto de entidades públicas, no públicas, como privadas. Esta precisión es importante porque en adelante el concepto técnico tradicional del OT comenzará a enfatizar fuertemente en aspectos claves como la participación, la consulta previa y los derechos de la naturaleza, denotando una mayor importancia en la dimensión política del concepto.

Está demás señalar que los primeros aportes conceptuales más importantes vienen desde la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, que ciertamente no incorpora la participación social como elemento clave del proceso. Posteriormente, la cooperación técnica internacional, desde la GIZ, aportará una definición más elaborada concibiendo al OT como “*un proceso permanente de carácter social, técnico y administrativo que involucra la toma de decisiones concertadas para la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio; orientado a la mejora de la calidad de vida de la población*”. En esta definición comienza a evidenciarse la dimensión política del proceso, al señalarse la importancia la concertación entre los actores sociales como estrategia para la toma de decisiones.

Para el Estado peruano, el OT es una política de Estado. Los lineamientos de política aprobados mediante Resolución Ministerial N° 026-2010 MINAM, señalan: “El OT es una política de Estado, un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y usos sostenible del territorio, la regulación y promoción de la localización y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos”. Esta concepción estatal inscribe el OT como política pública y reconoce la importancia de las “decisiones concertadas” como mecanismo intrínseco del ordenamiento territorial. Aunque precisa que el ordenamiento requiere de la identificación de las potencialidades y limitaciones en el territorio, no señala nada acerca de lo importante y vital que puede ser el aporte de las comunidades para la identificación de esas necesidades durante el proceso.

Los aportes oficiales recientes

Ocurrida en 2013 la modificatoria a la guía metodológica oficial de Ordenamiento Territorial propuesta por el MINAM, se planteó también un ajuste a la definición sobre OT poniéndose énfasis en tres aspectos claves:

- a) la consideración de las condiciones sociales, ambientales y económicas,
- b) la gestión y reducción de los impactos negativos de actividades y procesos de desarrollo, y
- c) el derecho a un ambiente equilibrado como condición para un buen desarrollo de vida.

En el marco del OT, la suma de esos tres aspectos garantizaría un DESARROLLO EQUILIBRADO Y SOSTENIBLE. Así, la definición oficialmente ensayada por el Estado propone: “El OT es un proceso técnico, administrativo y político de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, considerando las condiciones sociales, ambientales y económicas para la ocupación del territorio, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar un desarrollo equilibrado y en condiciones de sostenibilidad, gestionando y minimizando los impactos negativos que podrían ocasionar las diversas actividades y procesos de desarrollo que se desarrollan en el territorio; garantizando el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado a su desarrollo de vida”. Nuevamente aparece una noción implícitamente excluyente que vuelve a invisibilizar en la variable “actores sociales” el rol y aporte de las comunidades a la gestión del territorio. Tal enunciado pone en evidencia la poca clara importancia que el Estado le asigna a los conocimientos y sabiduría territorial comunal como elemento clave para el ordenamiento territorial.

El Ordenamiento Territorial desde las comunidades

Ahora bien, junto a las comunidades y a sus autoridades nos hemos preguntado, desde el ACPic, si es más objetivo hablar de ordenamiento territorial o de gestión territorial cuando nos referimos a todos estos procesos de planificación del territorio comunal. Esa diferencia sutil encerró una discusión productiva que incorporó una cosmovisión comunal importante que fue necesario comprender genuinamente a partir de estrechas relaciones de empatía con cada una de las organizaciones comunales durante el proceso de implementación del proyecto. Fue, sin duda, un auténtico proceso de intercambio de conocimientos y de interaprendizaje entre las distintas comunidades de los ámbitos del proyecto, que fue posible llevar a cabo gracias al desarrollo descentralizado del programa formativo en Ordenamiento Territorial implementado por el ACPic.

En principio, la apuesta por el concepto de “gestión territorial comunal” parte de la idea fuerza común de que “las comunidades son expertas ordenando y manejando su territorio”. La gestión del territorio desde la comunidad implica principalmente el “manejo adecuado” del mismo, y un elemento clave para ese manejo adecuado tiene que ver con la incorporación de la “sabiduría ancestral comunal”. Esta sabiduría comunal ha estado presente siempre, aun cuando paralelamente –como han referido reiteradamente las comunidades–, exista un proceso de deserción dentro de ellas por razones migratorias, principalmente de parte de los miembros más jóvenes de la organización comunal.

Esta revaloración de los saberes comunales locales cuestiona la clásica noción de ordenamiento territorial caracterizada por un fuerte énfasis técnico y, por lo mismo, reduccionista, al concentrar gran parte del proceso en la elaboración de cartografías que, no dejando de ser importantes, invisibilizan o no incorporan la sabiduría comunal ancestral como aspecto fundamental para comprender el territorio en su dimensión real. Asimismo, la revaloración de la sabiduría comunal también intenta cuestionar esa interpretación implícita del concepto clásico de OT que señala que el territorio es un espacio en “desorden”. Esta interpretación invisibiliza los aportes y contribuciones de las comunidades al territorio, al no reconocer las formas o estrategias mentales y culturales de manejo territorial que ellas han desplegado históricamente. Por último, la revaloración de la sabiduría ancestral de las comunidades busca cuestionar la “imposición” de esquemas mentales de gestión del territorio incompatibles con la sabiduría ancestral comunal.

La sabiduría ancestral como elemento clave para el ordenamiento territorial comunal

Durante esta discusión intercultural constructiva entre comuneras, comuneros, autoridades y facilitadores, se identificaron hasta cuatro aspectos fundamentales para poder aproximarnos a un concepto genuino de ordenamiento territorial comunal desde los propios actores territoriales.

- a. El primer aspecto tiene que ver con el hecho de que las comunidades tienen *un conocimiento completo e integral del territorio*, de ubicación de sus potencialidades y limitaciones, y de sus dinámicas territoriales, lo cual constituye un primer nivel de sabiduría elemental. En definitiva, son las comuneras y los comuneros los expertos del territorio.
- b. Un segundo aspecto tiene que ver con el conjunto de *conocimientos y saberes locales específicos* respecto a cada una de las características físicas que componen el entorno territorial. Dentro de ello existe una interpretación cultural específica que le da sentido a cada una de estas características territoriales, por ejemplo, el significado de los cerros, las montañas o los apus, la pachamama, el río, las lagunas, las lomas, las piedras, el árbol, etc., conocimiento que determina su relación armónica con los mismos. Por ejemplo, el caso de las “amunas” para la captación de aguas, los “laymes” referidos a la rotación de la tierra para una mejor producción, etc., usados como sistemas ancestrales de tratamiento del territorio. Este conjunto de conocimientos constituye un segundo nivel de saberes locales comunales.
- c. Un tercer aspecto tiene que ver con el conjunto de *conocimientos más abstractos del territorio*, referidos al clima, al ambiente, al tiempo, a las manifestaciones naturales, a la historia del territorio, etc. Por ejemplo, la capacidad para leer las señales que da la naturaleza respecto a la ocurrencia de una lluvia, las señales para saber si se tendrá o no una buena temporada de producción o cosecha, o para interpretar la presencia o no de un determinado animal (aves, mamíferos pequeños, etc.) en el territorio. Este conjunto constituye un tercer nivel de sabiduría ancestral comunal más profundo aún.
- d. Y finalmente, un cuarto aspecto tiene que ver con la forma de organización histórica y tradicional de las comunidades para el manejo y tratamiento adecuado del territorio haciendo uso de los tres niveles de saberes ya señalados. Esto hace referencia a la “minka” como base para las faenas comunales.

Otros aspectos también relevantes considerados en el proceso de reflexión fueron: la importancia del manejo de actividades económico-productivas comunales, la organización de la población comunal, las relaciones con el entorno intercomunal, la infraestructura mínima para mejorar la producción articulada a la sabiduría ancestral en campo, la actitud de apertura para el proceso, la necesidad de estandarizar un lenguaje común al momento de promover el proceso de ordenamiento territorial comunal, y la necesidad de utilizar recursos adecuados de facilitación del proceso.

Luego de varios intercambios y encuentros descentralizados entre las comunidades, el equipo técnico y las autoridades, este conjunto de ideas permitió arribar a la siguiente propuesta conceptual:

“El Ordenamiento Territorial Comunal (OTC) es un proceso político, social, económico, intercultural y ambiental, que nos permite identificar participativamente las potencialidades y limitaciones de nuestro territorio, para tomar mejores decisiones entre hombres y mujeres que determinen la adecuada ocupación del territorio y el uso sostenible de sus recursos, tomando en cuenta nuestra sabiduría ancestral comunal, nuestra interacción con otras comunidades y nuestra articulación con los espacios oficiales de decisión pública, buscando mejorar la calidad de vida de la comunidad y la conservación del territorio”.

Esta apuesta conceptual construida desde abajo pone énfasis en cinco aspectos clave:

- La importancia de la participación como estrategia para el buen reconocimiento de las potencialidades y limitaciones del territorio y para la toma de mejores decisiones para su adecuada ocupación (participativo).
- La importancia de poner al mismo nivel las opiniones, visiones y percepciones de hombres y mujeres para el uso sostenible de los recursos y las decisiones comunales (igualdad de género).
- La importancia de reconocer e incorporar la sabiduría ancestral comunal como un elemento fundamental para la adecuada ocupación y manejo del territorio, y una relación armónica y de reciprocidad con la naturaleza. Las lecciones ancestrales han contribuido a preservar el territorio comunal, aun cuando el riesgo de extravío de estas es cada vez mayor si la promoción del desarrollo se basa solo en el crecimiento y en el mercado (interculturalidad).
- La importancia de la interacción con otras comunidades que también influyen indirectamente en el territorio comunal ordenado, manejado o gestionado (concertación).
- La importancia de la articulación con el Estado para el acceso a información técnica sobre el territorio, para el financiamiento de propuestas comunales que conlleven al desarrollo territorial, para la inclusión de las comunidades en la toma de decisiones oficiales a nivel local, regional y nacional que impacten en el territorio comunal.

3. Perspectivas y enfoques de la propuesta

La presente propuesta metodológica parte de una premisa fundamental: las metodologías no son camisas de fuerza, ni esquemas rígidos a seguir. Las realidades y los procesos no se adaptan a las metodologías, por el contrario, son las metodologías y sus estrategias las que se adaptan a los contextos locales comunales. Por tanto, la presente guía es referencial y puede ser susceptible de modificaciones durante su aplicación, pues los contextos comunales son diversos y no es posible contar con una propuesta metodológica definitiva, pues perdería validez. Esta propuesta metodológica es una caja de herramientas para la promoción de procesos de ordenamiento territorial comunal, algunos pasos pueden no ser tan útiles o todos ellos sí pueden aportar realmente en estos procesos. El hecho es que no debe perderse de vista en ningún momento que esta propuesta metodológica no es una camisa de fuerza.

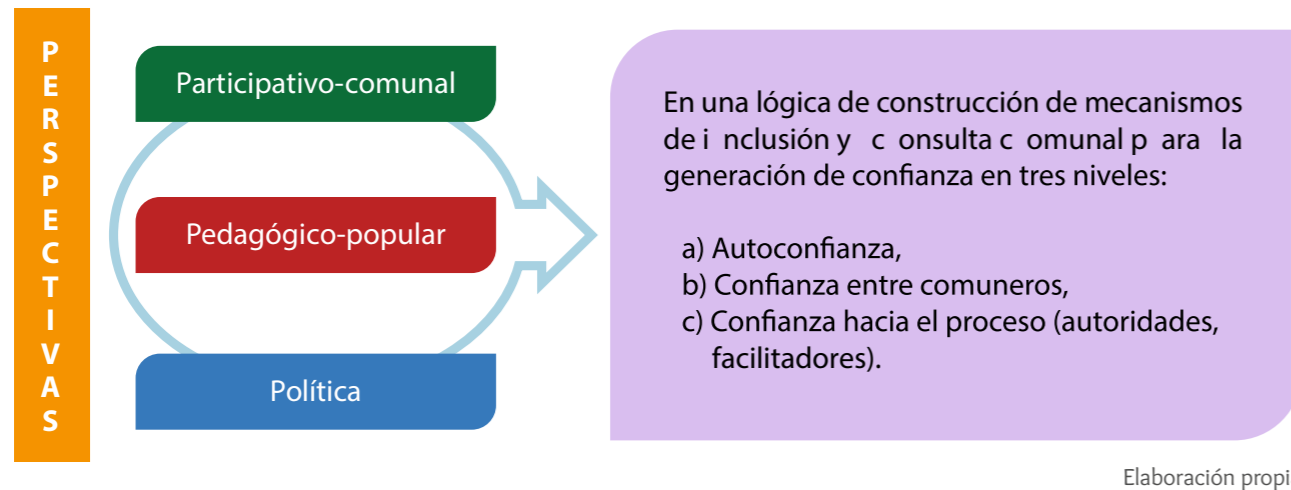
La propuesta se basa en tres perspectivas de fondo:

- La participativo-comunal:** cuyo énfasis reside en lograr incorporar las vivencias de las comunidades en el proceso, rescatando los saberes ancestrales locales y percepciones a través de la consulta permanente; la experiencia demuestra que ello es posible a partir de la convivencia con las propias comunidades, del diálogo permanente y de una actitud concertadora de los equipos técnicos responsables de la facilitación del proceso.
- La perspectiva pedagógica-popular:** que implica la incorporación de diversas estrategias, técnicas y dinámicas pedagógicas, de interaprendizaje, que permitan una comprensión más integral del proceso y, por consiguiente, compromisos comunales sólidos, asegurando la sostenibilidad de la experiencia. Se requiere de metodologías integrales y multidimensionales que involucren lo lúdico, lo intercultural y lo espiritual considerando que el acercamiento a las sabidurías ancestrales para entender lo que significa el territorio y su ordenamiento solo son abordables con fuertes actitudes de empatía que involucren esas tres dimensiones (lúdica, intercultural y espiritual).
- La perspectiva política:** que consiste en ejercer incidencia en la autoridad local en todo momento, a través de reuniones, coordinaciones, visitas, etc. Se necesita que la autoridad conozca de cada avance del proceso, transfiriendo permanentemente la información (mapas, modelos, diagnósticos) que se vaya produciendo para lograr asegurar la voluntad política necesaria y hacer que el proceso se incorpore a los procesos paralelos de gestión municipal. Es recomendable asegurar que el alcalde y regidores se involucren y participen en los talleres comunales. Ese hecho legitima el proceso y contribuye a la gobernabilidad local, considerando, además, que para las comunidades es importante la presencia de la autoridad local. Esto es clave por cuanto debe permitir que la implementación del POT tenga el compromiso de la autoridad fortaleciéndose además la gobernanza.



Estos tres aspectos (participativo-comunal, pedagógico-popular y político) deben permitir construir y fortalecer un elemento clave para la sostenibilidad de procesos de OT comunal: **la confianza local**, sobre todo en tres niveles:

- a) Confianza hacia sí mismos, es decir, autoconfianza en la lógica de autoestima,
- b) Confianza interpersonal, sobre todo entre comuneros,
- c) Confianza hacia los otros actores (técnicos, autoridades)²



La propuesta está alineada con los siguientes enfoques:

- a) **De Interculturalidad;** desde una lógica de “diálogo de saberes” y de “recuperación de los saberes ancestrales comunales” y sus prácticas de gestión del territorio. La propuesta metodológica considera dos actores clave en el proceso de OTC: a) expertos territoriales, constituido por las comuneras y comuneros, y, b) los facilitadores del proceso, constituido por el equipo técnico, quien solo facilita el diálogo y recuperación de esos saberes en el proceso de interaprendizaje para el “saber hacer” (planificar), “saber gestionar” (manejar) y “saber ordenar” (implementar) el territorio. El enfoque, sin duda, exige adecuación del proceso en términos de idioma, usos y costumbres.
- b) **De igualdad de género;** reconociendo y poniendo en valor los aportes de hombres y mujeres, de comuneras y comuneros, recuperando los saberes diferenciados entre ambos y revelando cómo estos saberes impactan en el territorio y contribuyen a reconstruirlo en sus relaciones diarias con el espacio comunal.
- c) **De articulación de actores;** promoviendo el encuentro propositivo y la asociación estratégica entre comunidad, actores locales y Gobierno local, como estrategia de sostenibilidad para la gestión territorial comunal. Busca fortalecer el capital social comunal en el marco de sus relaciones con el Estado local y los otros actores en el territorio.

² Generalmente los procesos se diseñan sin considerar esta posibilidad, lo que finalmente determina procesos meramente técnicos, vistos solamente como la elaboración de mapas, perdiéndose de vista la oportunidad de fortalecer capital social en torno al territorio, al no tenerse en cuenta que también implica un proceso de construcción social.

4. La secuencia metodológica. Hacia una propuesta metodológica de ordenamiento territorial comunal

La propuesta metodológica está resumida en el siguiente esquema general. Los momentos y pasos se presentan de manera desagregada a continuación. Tres estrategias son permanentes a lo largo de todo el proceso: sensibilización (difusión del proceso), comunicación (información del proceso) y organización (fortalecimiento de la organización comunal sobre la base del diálogo y la concertación).



La secuencia metodológica desarrollada plantea fases, etapas, momentos y acciones. Las fases son los periodos mayores del proceso y enmarcan a las etapas. Algunas de las etapas están definidas por momentos y estos finalmente por los pasos. Así, se tiene:

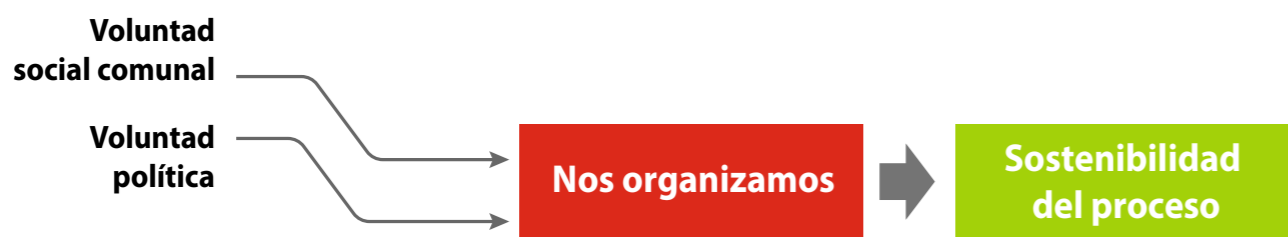


Las FASES son tres:

- i) PREPARATORIA,** tanto del proceso como de la comunidad, implica generar las condiciones para que el proceso se desenvuelva de forma normal y depende, principalmente, de la voluntad política y social de la comunidad y de la articulación que se logre con la autoridad local, donde el objetivo de la comunidad debe ser lograr la voluntad política de la municipalidad para involucrarse en el proceso, pues los recursos para la implementación de microproyectos deben provenir principal e inmediatamente de fondos públicos locales. Esta fase comprende las etapas de organización y capacitación comunal. Son claves la voluntad política de la autoridad local y la voluntad social de la comunidad para emprender el proceso.
- ii) PROSPECTIVA,** implica todo el trabajo comunal de planificación territorial, es la fase del reconocimiento del territorio (conocer la situación actual), del análisis de tendencias (de atrás hacia el presente y del presente hacia el futuro) y de concertación de las visiones territoriales teniendo en cuenta la sabiduría ancestral comunal. Aquí se diagnostica las potencialidades y limitaciones del territorio y se identifican concertadamente las acciones estratégicas concretas para que organizadas en tiempo, espacio y con presupuesto, influyan en una mejor gestión del territorio.
- iii) APLICATIVA,** que consiste en la implementación del plan de ordenamiento territorial de la comunidad, incluyendo, además, su evaluación concertada y definición de los siguientes pasos para la actualización en el caso que haya logrado un buen porcentaje de implementación. Esta fase involucra la mayor participación de la comunidad, tanto de adultos como de jóvenes y niños, tanto de hombres como de mujeres, tanto de autoridades locales y comunales.

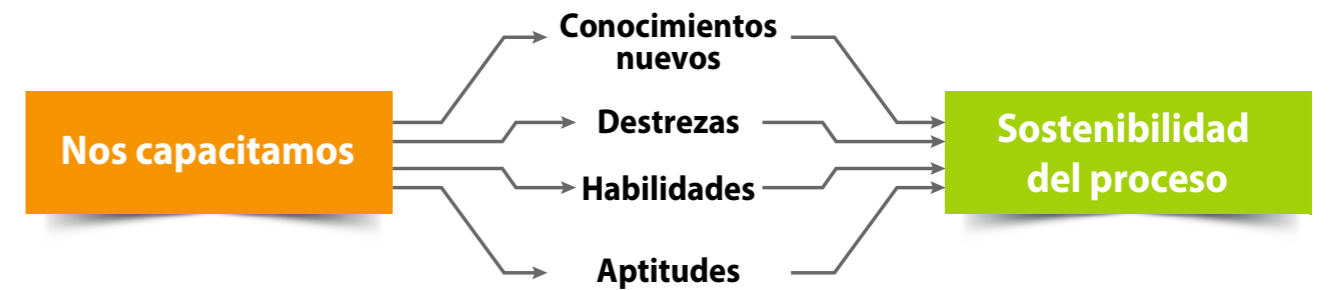
Las ETAPAS son cinco:

- i) NOS ORGANIZAMOS.** Esta etapa se refiere principalmente a la sensibilización y toma de decisión de la comunidad para emprender el ordenamiento comunal de su territorio. Implica contar con la mayor voluntad social de la comunidad y también con la voluntad política de la autoridad local para que sea sostenible no solo el proceso de planificación sino la implementación del plan que vaya a formularse participativamente. Es aquí donde la comunidad se organiza para iniciar su experiencia de gestión territorial junto a su autoridad local municipal. Es importante señalar que el proceso de gestión territorial debe ser llevado a cabo con participación de la autoridad local para asegurar una implementación progresiva con recursos públicos, por lo tanto, gestionar comunalmente el territorio implica también un proceso permanente de incidencia política local.



- ii) NOS CAPACITAMOS.** En esta etapa del proceso, la comunidad lleva a cabo talleres para fortalecer sus capacidades de acción colectiva en tres niveles: a) *conocimientos y conceptos nuevos sobre planificación, zonificación, análisis de tendencias, etc.*, b) *destrezas* (manejo de GPS, técnicas de monitoreo de agua, suelo, aire), c) *habilidades*, de organización en el campo para formar comités de gestión territorial, comisiones de microproyectos, brigadas territoriales de vigilancia y monitoreo, para hacer incidencia local, evaluar datos, identificar saberes ancestrales, etc., d) *aptitudes*, para identificar, analizar e incorporar durante el proceso

de planificación los vínculos reales de hombres y mujeres en el territorio, sus conceptos, nociones, saberes diferenciados y comportamientos frente a él. Los talleres deben ser coordinados con la autoridad municipal u ONG locales. Estas dos primeras etapas corresponden a la *Fase Preparatoria* del proceso.



- iii) PLANIFICAMOS.** En esta etapa se lleva a cabo el proceso específico de construcción del plan de ordenamiento de la comunidad. Parte de dos momentos: a) *la elaboración del diagnóstico del territorio*, que implica principalmente reconocer las potencialidades y limitaciones del territorio comunal y para ello es necesario recorrer el territorio, levantar datos, hacer mediciones, etc., y b) *hacer la prospectiva comunal*, es decir, construir los escenarios de planificación haciendo uso de mapas parlantes, matrices de análisis territorial y maquetas comunales para construir la visión territorial e identificar las acciones estratégicas en tiempo, lugar y presupuesto a ser implementadas para ordenar y/o gestionar el territorio. Aquí se elabora el plan final. Esta etapa corresponde principalmente a la Fase de Prospectiva Comunal.



- iv) IMPLEMENTAMOS EL PLAN.** En esta etapa se realiza la ejecución del plan a través de la priorización e implementación de acciones estratégicas que corresponden a los microproyectos previamente decididos por la comunidad como de prioridad en el territorio. En esta etapa hay dos momentos: a) la validación del plan de ordenamiento o gestión territorial de la comunidad, además de la priorización de acciones a ejecutar, y b) la ejecución de las actividades priorizadas, en donde la estrategia organizativa es la más importante. Esta etapa pone en juego y valida todo lo aprendido en las etapas y fases anteriores. Es aquí donde la comunidad empieza a autogestionar la implementación de su plan a través de acciones de incidencia buscando que la autoridad local financie los microproyectos. Aquí, como al principio del proceso, se requiere de una voluntad política de aceptable nivel y ello dependerá de las acciones de incidencia desarrolladas por la comunidad y del nivel de articulación logrado con la autoridad municipal.



v) **EVALUAMOS LO IMPLEMENTADO.** Esta etapa consiste en llevar a cabo el análisis de lo ejecutado, comprobar el nivel de su cumplimiento y si la acción ejecutada está contribuyendo a mejorar el problema en el territorio comunal. Esto permite ajustar el plan de ordenamiento territorial comunal desde el cumplimiento de los microproyectos, en coordinación con la autoridad municipal, de tal manera que la inversión que se haga sea rentable. Cuando el microproyecto cumple con su propósito de resolver el problema o mejorar las condiciones identificadas como negativas, se puede decir que tuvo éxito y por tanto se va cumpliendo la implementación, para lo cual, al cabo de cierto periodo (en dos años), se puede proceder a la actualización del plan de gestión territorial de la comunidad.



A continuación veremos el desarrollo de cada etapa junto a sus principales acciones.

A. FASE PREPARATORIA COMUNAL

ETAPA 1: NOS ORGANIZAMOS

Esta etapa marca el inicio del proceso de ordenamiento territorial comunal. Es el momento de acercamiento, consulta, información, sensibilización y de toma de decisiones de la comunidad para llevar a cabo el proceso. Esta etapa es clave y de ella depende el éxito sostenido de la experiencia al buscar contar con la voluntad social y política de las comunidades y de la autoridad local. La sensibilización permanente y la disponibilidad de información deben ser las estrategias recurrentes del proceso. Contiene los siguientes pasos.

(Paso 1) Coordinando con la directiva comunal. Para el inicio del proceso es importante contar con el acompañamiento de una ONG, pues como hemos visto, este tipo de procesos de nivel micro no son apoyados oficialmente por el Estado³. La ONG que acompaña el proceso entabla contacto con la comunidad o caserío y su directiva para iniciar las coordinaciones necesarias para emprender el proceso. En el marco de reuniones con la directiva comunal se explica detalladamente los beneficios de emprender el ordenamiento territorial comunal. Este proceso de discusión y reflexión interna puede darse en una o dos reuniones. Aquí se coordina bien los tiempos, recursos, compromisos, además de evaluar cómo se sensibilizará a la comunidad, cómo se organizará el equipo técnico y cómo se formarán los comités de gestión territorial. Es importante lograr el convencimiento pleno y compromiso de la autoridad comunal pues será la base política de todo el proceso.

Producto: Acuerdo entre ONG y directiva comunal.

(Paso 2) Tomando decisiones en la asamblea comunal. Una vez que la directiva ha tomado la decisión de emprender el proceso de ordenamiento territorial comunal en coordinación con la ONG local, propone una asamblea comunal para informar a la comunidad o caserío sobre la importancia de emprender el proceso en el territorio. En esta asamblea comunal se toma la decisión de llevar adelante el proceso buscando el compromiso de la comunidad. Para ello se requiere que los facilitadores de la ONG y la directiva comunal transmitan bien el mensaje. La decisión de la comunidad en asamblea es fundamental, no basta solo la decisión de la directiva comunal. La comunidad toma el acuerdo de apoyar la propuesta para iniciar el proceso. Los acuerdos deben constar en el acta de la asamblea comunal, siendo este el principal producto de este paso.

Producto: Acta de asamblea comunal donde se ratifica la decisión de llevar adelante el proceso.

(Paso 3) Coordinación con la autoridad local. Este paso busca estimular y contar con el interés y la voluntad política de la autoridad local para que la municipalidad acompañe todo el proceso y para que las acciones o microproyectos que se prioricen al final puedan ser apoyados con financiamiento público municipal. Este paso favorece y contribuye a fortalecer la articulación municipio – comunidad, además de la gobernanza y la gobernabilidad local por mejores relaciones de coordinación entre alcalde y comunidad. Es en esta reunión donde debe lograrse el acuerdo de contar con una ordenanza o decreto de alcaldía que respalde el proceso y considere o declare de interés para el distrito el proceso de OT comunal a desarrollar. En esta reunión no se logra aún la ordenanza, sino en cualquier momento de la etapa de organización del proceso. Esta etapa exige una estrategia de incidencia política para las negociaciones con la autoridad local.

Es en esta reunión que se conforma el equipo técnico del proceso, siendo recomendable que pueda estar integrado por la comunidad (uno o dos miembros de la directiva comunal), la municipalidad (uno o dos

³ Las ONG son las que han logrado acompañar estos procesos y tienen la experticia necesaria para orientar técnicamente todo el proceso. El rol de facilitadores que cumplen es fundamental para un buen desarrollo del proceso.

funcionarios vinculados a la oficina de planeamiento o presupuesto) y la ONG (uno o dos facilitadores con manejo de imágenes y cartografía). Como es de suponerse, el equipo técnico orienta técnica y metodológicamente el proceso, pero no toma decisiones. Las decisiones durante el proceso son de nivel político y las toma el Comité de Gestión Territorial que se conforma en el paso 5.

Producto: Acta de reunión con el alcalde que dé cuenta del compromiso efectivo con el proceso y que asegure una ordenanza que declare de interés local el proceso de OT a desarrollar.



(Paso 4) Sensibilizando a la comunidad y difundiendo el proceso. Aquí, el comité directivo de la comunidad se reúne para preparar la mejor estrategia de difusión y sensibilización a la comunidad sobre el proceso. Dicha estrategia debe contener objetivos concretos, actividades y un cronograma. En ese paso se incluye la preparación de materiales como afiches (se pueden usar afiches multicolores comúnmente conocidos como “carteles chicha”) o trípticos artesanales con mensajes alusivos a los objetivos del proceso a desarrollar. También puede ser útil el pintado de algunas paredes anunciando el proceso. Lo que debe procurarse es difundir los beneficios del proceso y la importancia de la participación de la comunidad para su buena implementación.

Se puede recurrir a diversas estrategias comunicativas para asegurar una buena sensibilización y respuesta de la comunidad. Si existen comunicadores rurales, la alianza con ellos es fundamental, pues pueden utilizarse los medios radiales rurales para difundir el proceso. Pueden aplicarse cuñas o spots radiales y buscar entrevistas con comunicadores rurales para que sean transmitidas en radios locales. Junto a la municipalidad se puede buscar colocar avisos en diarios locales a través de sus oficinas de Imagen. Esta es la versión indirecta de la estrategia de difusión y se dirige al público masivo para dar a conocer la experiencia.

De no existir comunicadores en la zona, es necesario iniciar un proceso de visita casa por casa, caserío por caserío, de tal manera que la comunidad se informe del proceso. Lo que está claro es que el éxito de este momento de sensibilización dependerá de las reuniones que lleven a cabo la directiva comunal con los facilitadores de la ONG, institución o municipalidad interesada en apoyar y acompañar el proceso de OTC.

Es importante que la sensibilización hacia la comunidad sea directa, de comunero a comunero, de comunera a comunera, con el apoyo de los facilitadores de la ONG local y de los funcionarios de la municipalidad. No hay que olvidar que la relación cara a cara es fundamental. Paralelamente, la junta directiva de la comunidad debe organizar un grupo de comuneros que pueda hacer el recorrido en el caserío o comunidad, puerta a puerta, para anunciar el proceso.

Producto: Estrategia comunal de difusión del proceso: materiales de difusión, entrevistas radiales, pintado de muros, etc.



(Paso 5) Organizando el comité de gestión territorial: Paralelamente al proceso de difusión y de sensibilización de la comunidad, en asamblea comunal se decide la conformación del **Comité de Gestión Territorial (CGT)** responsable del proceso. La elección es libre y debe procurarse que sea integrado por hombres y mujeres, principalmente por los que más conocen el territorio de la comunidad y jóvenes que tengan condiciones físicas para poder recorrer el territorio al momento de hacer el diagnóstico territorial y la identificación de tendencias. Un número muy amplio hace lento el comité; un número muy reducido lo hace poco legítimo. Será necesario elaborar una guía mínima del comité, a modo de manual de funciones. Los comités de gestión son los espacios de coordinación, vigilancia y monitoreo del proceso de OT comunal, es el espacio político que dirige el proceso. El comité juramenta ante la asamblea y trabaja estrechamente con el **equipo técnico** del proceso, constituido en el paso 3. Si las coordinaciones con el Gobierno local son favorables, entonces se propondrá una resolución oficial de reconocimiento del comité de gestión territorial. Esto le asigna una mayor legitimidad al proceso. Lo más adecuado es que el comité esté integrado por unas tres o cuatro personas de la comunidad, incluyendo a un funcionario o representante de la municipalidad. Cuatro es un número razonable.

El equipo técnico debe definir sus días de reuniones de coordinación con el comité de gestión territorial para revisar la ruta metodológica del proceso. Tres requisitos son necesarios dentro del equipo técnico y comité de gestión territorial:

- que cuenten con habilidades para articular actores: comunidad, autoridad local, funcionarios, etc.
- que posean aptitudes para facilitar o liderar grupos,
- que sepan improvisar lúdicamente o tengan buen manejo de dinámicas de grupo,
- que sepan manejar mapas parlantes o cartografía social,
- que hayan participado en procesos de planificación prospectiva como procesos de plan de desarrollo concertado o presupuesto participativo,
- que maneje el idioma de la comunidad.

En tal sentido, es importante que un funcionario o miembro de la municipalidad integre el comité de gestión territorial para que dé soporte técnico según estos requerimientos. Dicho soporte técnico puede expresarse en capacitaciones puntuales a los demás miembros del comité en alguno de estos puntos.

Producto: Acta de asamblea comunal que da cuenta de la elección de los miembros del comité de gestión territorial.

ETAPA 2: NOS CAPACITAMOS

Esta etapa da continuidad al proceso y enfatiza en la sensibilización y el reforzamiento de capacidades para emprender el proceso en el territorio. La experiencia muestra que esta etapa es crucial para que la comunidad hable el mismo lenguaje al momento de hacer la prospectiva comunal y los análisis tendenciales y concertados respectivos, así como la identificación de alternativas o propuestas de acción. Aquí sigue siendo fundamental el apoyo de la ONG y la participación de la municipalidad, en quienes el comité de gestión territorial se apoya para llevar a cabo las capacitaciones planteadas y la construcción de un lenguaje común.

(Paso 6) Talleres de capacitación sobre ordenamiento, zonificación, georreferenciación, elaboración de maquetas, conservación de biodiversidad, de recursos naturales, importancia de saberes ancestrales, cambio climático, etc. La comunidad o caserío interesado en emprender su proceso de gestión u ordenamiento territorial se reúne en asamblea para ser capacitado por el comité de gestión territorial, el mismo que puede apoyarse en los facilitadores de la ONG o los funcionarios de la municipalidad. El propósito es que las comunidades estén en condiciones mínimas para emprender el proceso de OT rescatando e incorporando sus conocimientos y lecturas sobre su territorio. Por ejemplo, es necesario saber diferenciar “ordenar” de “zonificar”. Tres productos o logros serán importantes en este paso:

- (i) Conocimientos y nociones**, que considera los principales conceptos asociados al proceso, según la secuencia que el comité de gestión decida como pertinente, pero generalmente estos pueden contener lo siguiente: territorio, ordenamiento, gestión territorial, plan, desarrollo, conservación, recursos naturales, ambiente, presupuesto, vigilancia, comité de gestión, cambio climático, gestión de riesgos, etc. No se trata de imponer conceptos o formas de pensar, sino de buscar el encuentro de conceptos para contar con un patrón estándar o lenguaje común. La capacitación no debe ser pasiva, sino interactiva en todo momento. Se necesita incorporar estrategias lúdicas (aquí, se necesita que el equipo o comité cuente con capacidades para la improvisación metodológica y para ello se debe contar con las habilidades del funcionario municipal o facilitador de ONG) para lograr la apertura de las comunidades y la integración de hombres y mujeres. Esta parte no consiste en solo dar conceptos, sino en construirlos participativamente y ello implica recurrir a la conformación de grupos de trabajo. Esta construcción permite el encuentro entre el concepto occidental y el comunal, en donde ambos no deben colisionar. Debe considerarse tanto capacitación en ambiente cerrado como en campo, el comité de gestión responsable del proceso decide la mejor alternativa. Al final del proceso desarrollado se puede contar con un glosario validado del proceso, el cual resulta útil para la réplica de la experiencia en otros territorios. Se deben emplear dinámicas o estrategias lúdicas que expresen mejor la importancia de ordenar y los beneficios que brinda. Una dinámica útil es la que empleó la experiencia de Pitumarca en Cusco y que referimos a continuación:

“El componente lúdico incorporado en la propuesta metodológica fue de mayor énfasis para identificar la diferencia entre “zonificar” y “ordenar” el territorio. De tal forma, apelando a mecanismos lúdicos, se recurrió a talleres comunales participativos, los cuales fueron preparados con las comunidades con días de anticipación bajo la siguiente secuencia:



(Fuente: Sistematización de ACPic I.)

1. Se coordinaba con los guías comunales identificados previamente tiempo, lugar y hora del taller. Esto se coordinaba directamente con cinco días de anticipación.
2. Por intermedio de los guías y líderes comunales se solicitaba que cada comunidad traiga una porción de tierra de su terreno o parcela con un fruto producido en ella.
3. Llegado el día del taller, se les pedía que dispusieran en cuadrículas las tierras que habían traído junto a sus productos.
4. Luego, estimulando la reflexión colectiva, se procedía a indicarles cómo se podía zonificar y por qué era importante separar ciertas actividades de otras, todo con ejemplos claros.

- (ii) Destrezas o capacidades nuevas**, en donde se adiestra a los comuneros y las comuneras en el manejo de GPS para que participen del proceso de delimitación del territorio a través de puntos y poligonales aportados por esa herramienta, haciendo mediciones de superficie, etc.; asimismo, también se les capacita en la elaboración de maquetas reconociendo su utilidad para el ordenamiento territorial, considerando los escenarios mínimos: (1) escenario tendencial, (2) escenario probable, y (3) escenario deseado. Aquí la capacitación es necesariamente a campo abierto.

- (iii) Habilidades y actitudes** para la planificación prospectiva, el diagnóstico, la visión estratégica, el plan, pero también de reconocimiento de aportes de hombres y mujeres al proceso de ordenamiento y gestión territorial. Por lo tanto, es necesario que tanto mujeres como hombres se encuentren en el proceso de capacitación, dialoguen e intercambien ideas, y renueven conocimientos en torno al territorio. Es necesario contar con una estrategia específica de igualdad de género para el ordenamiento territorial, y también de identificación de saberes ancestrales, siendo importante trabajar con matrices de análisis cruzado. Los conocimientos y destrezas adquiridas se aplican en el trabajo de campo posterior, de reconocimiento del territorio, al momento de empezar a hacer el plan de ordenamiento territorial, en la fase prospectiva. Este conjunto de habilidades debe permitir un cambio de actitudes, fortalecer progresivamente la autoestima y, por lo tanto, la confianza y el capital social, entendido como la capacidad de cohesión social de la comunidad, base para la gestión comunal del territorio.

Es necesario recordar que es un paquete de talleres en donde además se busca informar con profundidad a las comunidades sobre el proceso a llevar a cabo. El comité de gestión territorial decide

el número de talleres a desarrollar en coordinación con la municipalidad. Luego de cada taller se designan tareas por comunidad identificando fechas de siguientes talleres de capacitación. Ello debe dar un cronograma de capacitación.

Producto: Plan de capacitaciones y acta de sesiones realizadas.

(Paso 7) Recuperación de saberes ancestrales. Este paso busca recuperar la sabiduría y conocimientos ancestrales de las comunidades para ser incorporados en el proceso de planificación del territorio. Este conjunto de saberes constituyen la riqueza cultural de las comunidades, implica el saber hacer histórico que ha permitido la reproducción material e inmaterial del caserío o la comunidad y fortalece el sentido de pertenencia al territorio y a la comunidad. Este conjunto de prácticas, saberes y conocimientos le dan sentido al proceso de ordenamiento territorial comunal porque conecta el pasado con el presente y el presente con el futuro de la comunidad. Para llevarlo a cabo se puede recurrir a diversas estrategias.

Una técnica muy útil es “El río de la vida”, formando grupos mixtos o de hombre y mujeres por separado. Esta técnica permitirá identificar tendencias en el territorio, pero poniendo énfasis en los saberes de los hermanos mayores. Puede utilizarse una matriz de análisis que pondere los conocimientos o prácticas ancestrales que aún perduran y las que han ido desapareciendo. Este conjunto de ideas fuerza constituye un paquete de saberes recuperados que debe ser incorporado en el diagnóstico territorial que se ejecute en la siguiente etapa. Otra de las estrategias útiles consiste en hacer recorridos en el territorio, mapeando saberes por familias o caseríos, localizando los saberes ancestrales. Al final se debe contar con un inventario o mapa de los saberes recopilados. Otra estrategia importante es programar conversaciones nocturnas con la comunidad, basadas en técnicas narrativas, por ello es importante la convivencia con la comunidad.

Producto: Inventario de saberes ancestrales de la comunidad.

(Paso 8) Taller para reconocer nuestros aportes y roles como comuneras y comuneros en el territorio. Este taller tiene como objetivo identificar los aportes que diferenciadamente hacen las comuneras y comuneros al territorio. Se necesita que en el taller se analicen los roles de ambos grupos y luego, en un segundo momento, se identifiquen los aportes concretos que hacen ambos grupos. Aquí se puede utilizar la técnica del “Reloj de las 24 horas”, que es muy útil para poder recoger la mayor cantidad de aportes al respecto.

Producto: Mapa de aportes diferenciados de comuneras y comuneros al territorio.

B. FASE PROSPECTIVA COMUNAL

ETAPA 3: PLANIFICAMOS

Esta es la etapa de mayor duración de todo el proceso. Aquí se aplican las capacidades adquiridas en la etapa anterior. Se plantea dos momentos: a) el diagnóstico territorial, y, b) la prospectiva comunal. Ambos momentos implican la participación efectiva de la comunidad liderando su proceso.

3.1. DIAGNOSTICAMOS

En esta etapa se organiza la información relacionada al territorio y a los recursos. Ello servirá para conocer el estado situacional del caserío, de la comunidad, del territorio y también para empezar a construir el plan de ordenamiento y gestión territorial. Es un diagnóstico acotado, que busca recoger información útil y relacionada

a las características territoriales y a las tendencias y/o diversas dinámicas que se dan en el territorio. Es una etapa clave que permite a la comunidad reconocer en detalle su territorio y se fortalece la identidad comunal. En esta parte nos encontramos frente a información ya existente que debe ser agrupada y frente a información que existiendo no ha sido anteriormente tratada, como por ejemplo, los saberes ancestrales territoriales, las dinámicas sociales comunales existentes en el territorio o los aportes de las mujeres a la buena gestión territorial. Por lo tanto, es clave que el diagnóstico sea liderado por la propia comunidad, pues esto le dará potencia al análisis prospectivo comunal. Los principales pasos de este momento son:

(Paso 9) Reconociendo el territorio (recorrido). Implica la salida a campo a recorrer el territorio para reconocer sus características y elaborar el inventario de sus recursos biofísicos, pero también de los problemas territoriales. Este proceso se hace en grupos organizados de acuerdo con la extensión del territorio comunal. Participan hombres, mujeres, niñas, niños, ancianos. Puede hacerse una, dos o tres jornadas de recorrido, dependiendo del conocimiento que se tenga del mismo. El objetivo de fondo es contar con el inventario de recursos territoriales de la comunidad o caserío y de sus problemas asociados. La salida de campo implica reconocer todo ese paquete de características positivas y negativas.

En segundo término, también implica el tratamiento de información primaria. Se aplicarán entrevistas a las comunidades sobre la información que faltase o en el desarrollo de talleres de construcción colectiva de diagnóstico comunal. Es importante que la entrevista no sea el único formato de recojo de información. Una técnica recomendada es el desarrollo de censos comunales, como ocurrió en la experiencia de las comunidades de Ccamahuara y Siusa, en Cusco, siendo las propias comunidades quienes se organizaron en brigadas censales y desarrollaron ese procedimiento logrando levantar buena información. Esta información puede estar asociada a calendarización, caracterización, percepciones sobre el territorio (en la lógica de construir conceptos comunales sobre el territorio), etc., pero también implica un taller de diagnóstico de capacidades organizativas de la comunidad para la gestión del territorio, identificando sus fortalezas y debilidades como comunidad, de tal manera que del cruce de ellas se identifiquen estrategias mínimas comunales para la gestión del territorio desde el plan de OT comunal.

Producto: Inventario de recursos biofísicos del territorio comunal y de información primaria del territorio



(Paso 10) Diagnosticando el territorio (matrices). Aquí se hace la recopilación y análisis de información básica del territorio. Se debe seleccionar y analizar información sobre suelo, aire, población, límites, hidrografía, producción, etc., que describa la situación actual. Reiteramos que no es un diagnóstico territorial en el sentido amplio del término, sino uno localizado y acotado a los deseos e intereses de la comunidad. Los aspectos de este diagnóstico son muy específicos, por ejemplo, si una acción estratégica priorizada tiene que ver con la disponibilidad de agua en la microcuenca, del cual dependen las actividades productivas de la comunidad, entonces el aspecto de diagnóstico será saber cuál es la disponibilidad hídrica en la microcuenca o contar con una matriz de valoración hídrica. Un diagnóstico amplio como el que se desarrolla para planes de desarrollo concertado tiene otro propósito y no es el mismo para el plan de ordenamiento territorial comunal. Es probable que debido a que la información es localizada haya poca información a nivel de comunidades. En ese caso, prosigue la construcción del diagnóstico sobre la base de la aplicación de fichas o encuestas a la comunidad. Sin embargo, es necesario contar con información oficial disponible que dé cuenta de la situación actual del territorio donde se lleva a cabo el proceso.

Una estructura de diagnóstico mínima podría contener los siguientes tópicos:

- i. Aspectos generales de la comunidad: ubicación, acceso, historia u origen, organización, desarrollo humano, pobreza, servicios básicos, etc.
- ii. Aspectos biofísicos: caracterización de recursos naturales, características ecológicas, etc.
- iii. Aspectos económico-productivos: producción agrícola, pecuaria, turística, etc.
- iv. Aspectos culturales: calendario comunal, tradiciones, organización de la comunidad, mapa de actores, etc.
- v. Aspectos que identifiquen el interés diferenciado de género en el territorio.
- vi. Aspectos que visibilicen la organización política de la comunidad y de sus estructuras sociales.

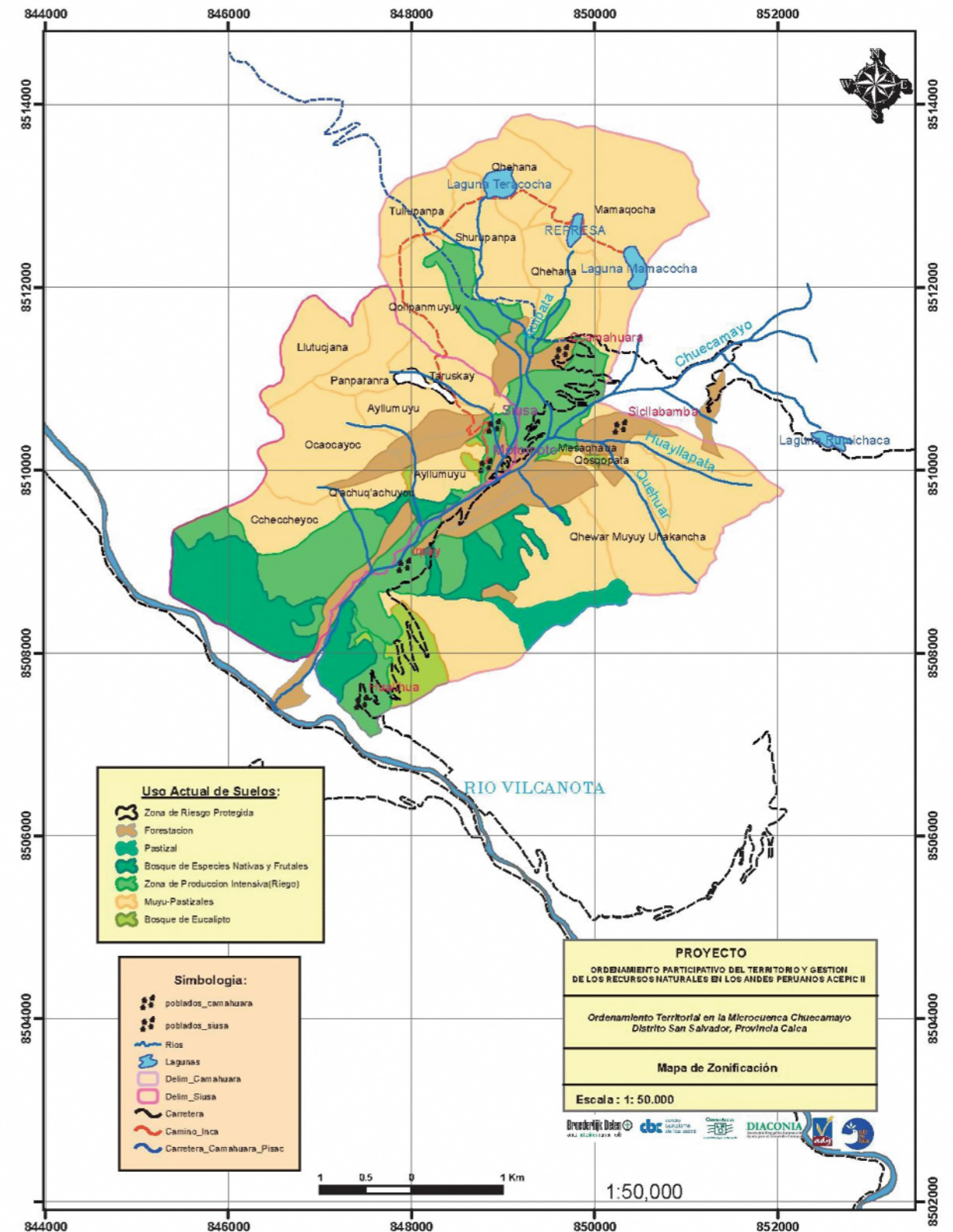
En algunos casos es probable que esta información no esté disponible y, por lo tanto, será necesario recurrir a la aplicación de cuestionarios a modo de entrevistas para producir la información a partir del tratamiento de datos que brinde la comunidad o comunidades. Este conjunto de información y datos debe hacerse con la municipalidad que acompaña el proceso.

Producto: Compilación de información secundaria del territorio comunal.

(Paso 11) Zonificando el territorio. Los diagnósticos levantados plantean un tratamiento de información mínima que debe ser fortalecida con la elaboración de mapas temáticos o estudios específicos para dar lugar a zonas en el territorio. Uno de esos estudios o mapas tiene que ver recurrentemente con evaluaciones sobre la calidad del agua y del suelo principalmente. Será necesario –en los casos donde se considere conveniente– elaborar mapas fisiográficos, mapas comunales de riesgos (las comunidades saben dónde históricamente han ocurrido deslizamientos, huaycos, etc.), mapas de vulnerabilidades (las comunidades saben dónde puede ocurrir un evento natural y cuán expuestos están a ellos por su ubicación), mapa biofísico (las comunidades saben cómo y dónde se distribuye espacialmente su biodiversidad), etc., respaldado en datos oficiales dados por la municipalidad. En el caso de estudios específicos, será necesario contar principalmente con estudios hidrogeológicos, de valoración hídrica o de valorización ambiental productiva. Por ejemplo, en los casos de estudios de valorización hídrica, serán necesarias algunas salidas de campo con las comunidades para que aporten en el levantamiento de información sobre monitoreo de calidad de aguas, previa capacitación (dada en la etapa 2: Nos capacitamos) en el manejo de algunos conceptos e instrumentos de recojo de información. También es importante considerar la realización de un estudio específico para identificar los flujos económicos de la comunidad (flujos económicos de entrada y salida), muchas veces estos también tienen intereses diferenciados de género y se hacen visibles territorialmente. Cuando la comunidad tenga una economía desarrollada, es importante encontrar los encadenamientos productivos e identificar sus estrategias de comercio. Veamos un ejemplo de las comunidades de Ccamahuara y Siusa en Cusco.

Producto: Mapas temáticos y estudios complementarios para el POT

MAPA ZONIFICACIÓN DE LA MICROCUENCA DE CHUECAMAYO



***IMPORTANTE**

Revisión del PDC e instrumentos de gestión territorial como la ZEE. Fuentes importantes de consulta son el Plan de Desarrollo Concertado (PDC) y de la Zonificación Ecológica Económica (ZEE), en el caso que esta última se encontrara disponible en el distrito, la provincia o la región. Pero más allá de ello, el propósito que se busca es identificar las posibilidades de articulación de la experiencia de ordenamiento territorial comunal promovida y aquí existen hasta cuatro posibilidades de articulación: *a) a nivel de diagnóstico:* nos referimos a información que dentro del PDC o ZEE no se encuentre sobre la comunidad, el territorio o la experiencia. Los mapas temáticos, los calendarios comunales o datos levantados tomando como fuente a las propias comunidades constituyen un bloque importante de información, que es útil para proponer su incorporación durante el proceso de actualización del PDC, que regularmente debe darse como momento previo al presupuesto participativo en cada localidad; *b) a nivel de visión de desarrollo del PDC o ZEE:* analizando su contenido y proponiendo la incorporación de alguna idea fuerza de la visión comunal sobre su territorio. Un ejemplo de ello puede ser darle una mayor importancia a la conservación de sus recursos naturales, o a la gestión adecuada del agua en cuenca, o tal vez fortalecer –dentro de la visión del PDC– el concepto de ordenamiento o gestión territorial desde lo comunal. De por sí, cabe señalar que tanto el PDC como la ZEE deben estar articulados; *c) a nivel de ejes de desarrollo del PDC:* identificando las posibilidades existentes de articulación desde las acciones estratégicas identificadas participativamente por las comunidades. Todo esto se desarrolla en taller con la comunidad ; y *d) a nivel de acciones estratégicas del plan o microproyectos:* que es la expresión concreta de articulación con los instrumentos oficiales de gestión del distrito. Un conjunto de microproyectos comunales del POTC puede dar forma a un proyecto de nivel distrital o puede darse el caso que un microproyecto pueda ser un proyecto distrital.

Con toda esta información recabada y compilada se cuenta con una versión del POT comunal, cuya expresión está representada en las maquetas trabajadas en las etapas anteriores.

3.2. HACEMOS PROSPECTIVA COMUNAL

En este momento continúa la fase estratégica y prospectiva del proceso. La etapa “PLANIFICAMOS” constituye el momento más amplio y participativo que va a definir el plan de OT comunal. Aquí se aprecia el protagonismo y responsabilidad de las comunidades en la planificación de su territorio. Se propone el desarrollo de varios talleres de construcción de visión, planificación, construcción de maquetas y priorización de actividades. En esta etapa se fortalece el tejido social comunal bajo la estrategia de articulación de actores locales, para la gestión del territorio. Contiene las siguientes acciones mínimas.

(Paso 12) Construyendo maquetas en tres escenarios. Se emplea la estrategia de construcción de maquetas comunales para la prospección. Este es un proceso que involucra la participación directa de las comunidades, de mujeres y hombres, de adultos y jóvenes. También pueden (deben) participar las autoridades locales o sus funcionarios cumpliendo el rol de acompañamiento y que posibilite, además, compromisos de apoyo para la implementación de acciones estratégicas (necesidades estratégicas) que aseguren y contribuyan a la sostenibilidad de la experiencia de planificación comunal del territorio. Aquí se construyen las tres maquetas: la del escenario actual, la del escenario tendencial y la del escenario concertado deseado. Esta última expresa la *visión estratégica de desarrollo del territorio*. Asimismo, se aplica la zonificación del territorio desarrollada en el paso anterior, en función de sus potencialidades y limitaciones previamente identificadas en los mapas de diagnóstico elaborados anteriormente. Sobre la base de ello se establece el ordenamiento

del territorio. Debe asegurarse que en este paso largo participe la comunidad en su conjunto; hombres y mujeres deben tener una participación equitativa sobre la construcción de la maqueta, principalmente en la del escenario concertado deseado. Un ejemplo de la utilidad de las maquetas se grafica en la siguiente experiencia.

En otro momento, para incorporar las visiones de las comunidades respecto a cómo veían su territorio, se trabajó con maquetas de la siguiente manera:

1. Se les pedía con algunos días de anticipación, que antes de ir al taller convocado prepararan una maqueta sobre cómo veían su territorio.
2. Haciendo uso de arena y muñecos de cerámica, los comuneros se organizaban en grupos de trabajo y construían la cuenca según sus visiones y ubicaban sus terrenos.
3. Al final, ellos explicaban lo que habían construido y proponían qué debía hacerse para mejorar el desarrollo de las comunidades en la cuenca.
4. Luego se hicieron mapas comunales y se ubicaban los puntos críticos o vulnerables, y decidían en consenso qué acciones debían hacerse allí.
5. La plenaria servía para socializar lo trabajado y también para observar la importancia del trabajo en equipo en la comunidad.

Fuente: Sistematización de ACPic I.

Producto: Maquetas comunales del territorio en tres escenarios.



(Paso 13) Construyendo la visión colectiva del territorio y sus principales caminos. Es a partir de aquí donde se construye participativamente la visión de desarrollo del territorio. Los saberes comunales, de hombres y mujeres, de adultos y jóvenes entran en una dinámica de interacción con el ejercicio de planificación. Es principalmente un momento de diálogo de saberes. En dos talleres como mínimo, se recopilan las visiones y deseos de la comunidad o caserío, tanto de hombres como de mujeres, de adultos como de jóvenes. En este taller, el comité de gestión territorial que conduce el proceso socializa creativamente el enfoque de escenarios para la prospección (el actual, el tendencial, el deseado y el escenario utópico⁴). Será importante el uso de dinámicas que permitan la interacción entre grupos. En este mismo taller se debe hacer la construcción oral de la visión del territorio. Haciendo uso de mapas parlantes se comienza a diseñar esa fotografía comunal del territorio y las aspiraciones de la comunidad. Al final se debe obtener una propuesta de visión que se va ajustar en un segundo momento en la construcción de escenarios.

La visión debe construirse sobre la base de deseos reales de la comunidad con su territorio. Ideas concretas dan forma a la visión y al mismo tiempo constituyen los ejes o caminos estratégicos de la comunidad para alcanzar la visión deseada. Por ejemplo: si la comunidad desea ser “agroecológica y acceder al mercado”, esa idea fuerza puede constituir un eje estratégico comunal del territorio. Si la comunidad identifica como una de sus ideas fuerza el “mejorar el riego para productos de toda la comunidad y para consumo comunal”, entonces esa idea fuerza puede expresar un eje estratégico comunal vinculado a la “gestión sostenible del agua”. No puede ser un eje estratégico una actividad como *instalar 1000 m de riego en la chacra X*, esa es una actividad o microproyecto que forma parte de un eje mayor que puede ser el que señalamos arriba. Si la comunidad propone “conservar las fuentes de agua de las alturas”, esta es una actividad o microproyecto que irá al eje “gestión sostenible del agua”. Se requiere de mucha lógica deductiva y de sentido común para diferenciar los ejes de las actividades estratégicas o microproyectos. No está demás insistir en que se necesita una buena facilitación del taller y contar con recursos metodológicos para hacer que la visión fluya y se construya desde los propios deseos reales de la comunidad.

Un ejemplo de visión nos lo propone la comunidad de Chawarwasi, en Huánuco:

VISIÓN COMUNAL TERRITORIAL DEL CASERÍO DE CHAWARWASI, HUÁNUCO

“Al 2020, queremos trabajar organizadamente, cuidando nuestras fuentes de agua y bosques, reforestando nuestros terrenos, diversificando nuestros cultivos, criando técnicamente nuestros animales menores y mejorando nuestras viviendas.”

Producto: Visión territorial consensuada de la comunidad y ejes estratégicos.

⁴ El escenario actual es el que expresa la situación real del territorio, tal como está. El escenario tendencial es el que puede ocurrir “si no hacemos nada para corregir o mejorar” las prácticas inadecuadas en el territorio. El escenario concertado deseado es el que debe ocurrir si organizamos bien nuestras actividades, si planificamos, si ordenamos. El escenario utópico es la situación óptima, el escenario perfecto, donde no existen amenazas; es el escenario orientador de los deseos comunales, el que nunca se alcanza.

(Paso 14) Identificando y analizando las propuestas territoriales estratégicas (microproyectos). Gracias a los recorridos por el territorio durante el proceso de construcción de maquetas se deben ir identificando paralelamente acciones estratégicas para el plan de OT comunal. Estas acciones estratégicas deben expresar las necesidades estratégicas de las comunidades en el territorio, es decir, deben ser respuestas coherentes y genuinas a los problemas que se identificaron durante los recorridos. Las maquetas ayudan en ello al ser elaboradas tridimensionalmente, pues permiten geoespacial y tener el control visual de todo el territorio comunal recorrido. Los participantes del recorrido ubican en las maquetas las zonas, fortalezas y problemas identificados y que anotaron en sus mapas parlantes y en sus matrices.

Otro aspecto clave es que debe sensibilizarse lúdicamente sobre la necesidad de priorizar adecuadamente las necesidades. Usualmente se encuentran tres tipos de necesidades: a) necesidades urgentes, que consisten en aquellas que tienen que ver con el día a día: alimentación, vestido, seguridad, emergencia de salud, empleo, etc.; b) necesidades inmediatas, como construcción o reparación de puentes, cercos, asfaltado, etc.; y c) necesidades estratégicas, que son las aportadas por el POT. Estas tienen una mirada a mediano y largo plazo, y constituyen en conjunto los lineamientos de política comunal para el OT y la gestión del territorio. Estas acciones estratégicas están pensadas en función de la conservación de los recursos naturales, el desarrollo productivo, la gestión del territorio, la adaptación al cambio climático y el fortalecimiento del tejido social para el desarrollo comunal. Es aquí donde se insertan los proyectos pilotos a ser promovidos (microproyectos) y que deben contar con el apoyo financiero de la municipalidad para su implementación progresiva. Veamos el ejemplo propuesto por la comunidad de Chawarwasi, en Huánuco.



Veamos otro ejemplo propuesto por la comunidad de Putaca, en Áncash.

VISIÓN DE PUTACA

"Somos un caserío del distrito de Shupluy organizado que abastece de frutas ecológicas de calidad a la costa de Ancash y Lima generando desarrollo sostenible que permita mejorar la calidad de vida de nuestras comuneras y comuneros".

1. Mejoramiento y ampliación del canal Patapata para ampliar 60 Ha de la frontera agrícola frutícola.
2. Mejoramiento y ampliación del canal Cayeruri - Patapata.
3. Mejoramiento del canal Cenigo.
4. Mejoramiento y ampliación del canal Armaruri.
5. Construcción del reservorio Piedraiman.
6. Represa de la laguna Yanacocha.
7. Instalación de riego tecnificado para el cultivo de paltos en la zona de Patapata.
8. Mejoramiento del cerco de protección y áreas forestadas de la laguna Ushnococha.
9. Mejoramiento del cerco en áreas de conservación de pastos naturales Huamanhuay.
10. Siembra de truchas en las lagunas Ushnococha, Yanacocha, y Kimacocha.
11. Ampliación de áreas agrícolas con cultivos de paltos.
12. Instalación de viveros frutícolas.
13. Manejo técnico de cultivo de palto.
14. Construcción de la trocha carrozable.
15. Forestación en la laguna Kimacocha.

Producto: Visión territorial consensuada de la comunidad y ejes estratégicos.

(Paso 15) Elaborando el plan de ordenamiento o gestión territorial comunal. Construidas las visiones territoriales, identificados los caminos estratégicos e identificadas las propuestas o microproyectos estratégicos, junto al diagnóstico territorial de la comunidad, se procede a compilar toda la información y armar el plan de ordenamiento o gestión territorial comunal. Este documento constituye la base para el proceso de validación con los comuneros, comuneras y autoridades locales. Es importante que este documento registre los saberes ancestrales identificados y que servirán para un buen manejo del territorio. La estructura de un Plan de Ordenamiento o Gestión Territorial Comunal debería ser como el esquema mínimo del POTC que presentamos a continuación.

ESTRUCTURA MÍNIMA DE UN PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMUNAL

- | | |
|---|--|
| <p><i>Presentación</i></p> <p>1.- Marco metodológico</p> <p>1.1 Conceptos</p> <p>1.2 Enfoques del plan</p> <p>1.3 Técnicas utilizadas</p> <p>2.- Historia de la comunidad</p> <p>3.- Diagnóstico del territorio comunal</p> <p>2.1 Características del territorio</p> <p>2.2 Análisis de dinámicas</p> <p>2.3 Saberes ancestrales locales</p> | <p>4.- Prospectiva comunal</p> <p>4.1 Visión</p> <p>4.2 Lineamientos de política territorial comunal</p> <p>4.2.1 Acciones estratégicas</p> <p>4.3 Plan de uso del territorio</p> <p>4.4 Plan de inversiones</p> <p>5.- Bibliografía</p> <p>6.- Anexos</p> |
|---|--|

C. FASE APLICATIVA

ETAPA 4: IMPLEMENTAMOS EL PLAN

4.1. VALIDAMOS NUESTRO PLAN DE ORDENAMIENTO Y GESTIÓN TERRITORIAL

(Paso 16) Asamblea para presentar y validar el plan. Se desarrolla una asamblea para presentarle a la comunidad la versión final del POTC. Se muestran los principales logros y se somete a consulta su conformidad. Esta presentación debe hacerse en un lenguaje accesible y con una adecuada metodología, sin mayor complicación técnica. Se respalda en la exposición o muestra en asamblea con las maquetas, de tal manera que pueda transmitirse correctamente a la comunidad que la base para el plan ha sido el conjunto de maquetas elaboradas por ellos y que han recogido sus visiones durante su construcción participativa. Las maquetas constituyen la expresión visual del POTC, además de ser un buen instrumento para la sensibilización sobre la buena gestión del territorio. Al final de la reunión se elabora un acta de asamblea comunal en la que se ratifica y aprueba el POTC de la comunidad o caserío.

La validación también se hace a nivel de las autoridades y esto implica una estrategia de sensibilización e incidencia específica. Lo adecuado es que el alcalde esté presente en estos talleres de validación con las comunidades. Si no ocurriese así, entonces es necesario buscar la posibilidad de una reunión donde pueda darse a conocer el POTC a la municipalidad para buscar compromisos que permitan apalancar recursos para algunas de las acciones estratégicas o microproyectos. Cuando la autoridad ha estado presente en todo el proceso de formulación del POTC, como expresión de voluntad política, no debería haber mayores dificultades. Lo que se debe lograr es una ordenanza municipal o resolución de alcaldía que reconozca oficialmente el POTC desarrollado por la comunidad como un instrumento base que contribuye al ordenamiento territorial del distrito. Eso le da validez para que la comunidad participe también en los procesos oficiales de toma de decisiones públicas. Finalmente, debe entenderse que el POTC es el principal instrumento de gestión territorial de la comunidad y el más importante instrumento para ejercer incidencia, por lo tanto, debe ser ampliamente difundido.

4.2. EJECUTAMOS EL PLAN

(Paso 17) Priorizando en asamblea comunal las acciones estratégicas o microproyectos. Estando conformes con la propuesta, en la propia asamblea de validación (o en otra reunión próxima, dependerá de los acuerdos de la asamblea; sin embargo, lo recomendable es que sea en la misma de validación del POTC), se procede a “priorizar” las acciones estratégicas que fueron identificadas anteriormente en las etapas de diagnóstico y prospectiva comunal. Aquí lo que se pretende es que la comunidad decida qué empieza a ejecutarse primero y qué acción o microproyecto después. Esta reunión se organiza en dos momentos: a) en el primer momento debe ponerse énfasis en el esfuerzo colectivo que ha costado elaborar todo el plan. Es importante que se refuerce la importancia de los cuatro elementos clave para el proceso de ordenamiento: organizar, informar, comunicar y planificar; b) en el segundo momento se recurre a priorizar las propuestas. Es recomendable mantener el orden en este momento, para ello se recurre a entregar la relación de proyectos identificados y se puede pedir que seleccionen uno a dos proyectos que consideren los más importantes de ejecutar. Luego, los microproyectos con más votación serán los priorizados. También se puede recurrir al “voto a mano alzada”, pero regularmente este mecanismo fomenta el desorden y es importante que ello no ocurra durante la reunión. Es probable que si se va a entregar la relación de proyectos, estos deban estar en quechua o que el comité explique de la mejor manera para que toda la asamblea comprenda la propuesta. Para ello se debe recurrir al uso de la maqueta para explicar el lugar de intervención del microproyecto y a qué contribuye.

Es recomendable que el POTC y el plan operativo o plan de acciones sea distribuido a cada familia de la comunidad luego de su validación para internalizar la importancia de la planificación y del trabajo colectivo coordinado. Asimismo, es importante que en la comunidad o caserío se difundan los proyectos priorizados, que pueden ser uno, dos o tres. En papelotes se pueden escribir los proyectos que empezarán a implementarse y empezar a pegarse en la fachada de la casa de cada familia. Esto va en la línea de los cuatro factores clave para el OTC ya señalados y en este caso corresponde a la “comunicación del proceso”.



(Paso 18) Reunión con la autoridad local. Se llevarán a cabo reuniones de trabajo con la autoridad local para gestionar el financiamiento de acciones estratégicas del plan que a corto plazo requieran de ellas. Por ello es importante que al iniciar todo el proceso la autoridad esté sensibilizada, informada y haya participado de la experiencia. Lo que se busca es que la voluntad política sea permanente, sin voluntad política de la autoridad local es poco probable que el proceso sea sostenible.

Desde la fase de organización ya se encuentra inscrito un enfoque de sostenibilidad que recae en las posibilidades de financiamiento que por ley los Gobiernos locales pueden asignar (sin embargo, la implementación de microproyectos por el ACPic II constituye una estrategia de demostración de la utilidad práctica del POT a las comunidades). Es clave que se cuente con la relación de propuestas de microproyectos priorizadas que pueden ser negociados en el presupuesto participativo del distrito, pero también que pueda ser gestionado en el presupuesto participativo provincial y/o regional, a través de la autoridad local. Es definitivamente una etapa de fuerte incidencia. Todos los acuerdos tomados con la municipalidad deben constar en actas.

(Paso 19) Organizando el comité del microproyecto. Para ejecutar la implementación de las acciones estratégicas o microproyectos priorizados por la comunidad, se organizará por comisiones de microproyecto, que son responsable de la implementación en coordinación con el comité de gestión territorial que llevó a cabo el proceso de OTC. Lo más probable es que si uno, dos o tres microproyectos fueron priorizados, entonces igual número de comités de microproyectos serán conformados. Estos comités rinden cuentas en la etapa siguiente referida a la evaluación del proceso. Es necesario que la sensibilización sea una estrategia permanente a lo largo del proceso para que la voluntad y compromiso por la implementación sea también efectiva. La conformación de los comités de microproyecto debe constar en acta de asamblea. Puede elegirse estos comités en la asamblea de priorización de microproyecto.

(Paso 20) Desarrollando faenas comunales. En función del plan operativo y/o cronograma, los comités de microproyecto organizan a la comunidad para desarrollar las faenas o trabajos comunales. Siendo la comunidad la beneficiaria de los microproyectos, es ella quien se encarga de implementarlos.

ETAPA 5: EVALUAMOS LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN

Esta etapa propone el monitoreo participativo de la implementación del plan. El monitoreo participativo es un importante enfoque de seguimiento que permite que la comunidad se apropie del proceso de implementación de su POTC. Este es un momento de retroalimentación evaluativa que permite hacer un alto y pensar los ajustes necesarios para que la implementación ocurra sin dificultades mayores. Se proponen tres momentos.

(Paso 21) Reuniones del comité de gestión territorial y los comités de microproyecto para evaluar los resultados y avances. Se reúnen ambas instancias para reportar las dificultades y avances, y proponer ajustes. En estas reuniones participa el presidente de la comunidad. La reunión debe ser abierta y el comunero o comunera que desee participar puede hacerlo, pero solo intervienen con voz los miembros de las comisiones señaladas. No está demás decir que las comisiones deben tener una composición mixta para fortalecer la interacción y el trabajo articulado de hombres y mujeres. Es necesario desarrollar algún taller de capacitación sobre la importancia de monitorear y evaluar permanentemente el plan. Puede ser coordinado con la municipalidad o con alguna ONG, soportes fundamentales durante el proceso.

Recurriendo a estrategias lúdicas se procede a elaborar o diseñar participativamente un plan de monitoreo, seguimiento o evaluación del POT, que se refiere básicamente al cumplimiento de la ejecución de los microproyectos priorizados. Esto puede hacerse sobre la base de indicadores fácilmente medibles, respaldados en fichas de evaluación, matrices de monitoreo, y acompañado de salidas de campo. Los indicadores básicos tienen que ver con: a) cumplimiento del tiempo previsto, b) porcentaje de inversión realizada, c) compromisos comunales cumplidos, y d) nivel de operatividad, si es que el microproyecto es de carácter productivo. Se debe construir necesariamente una matriz de monitoreo y evaluación del microproyecto.

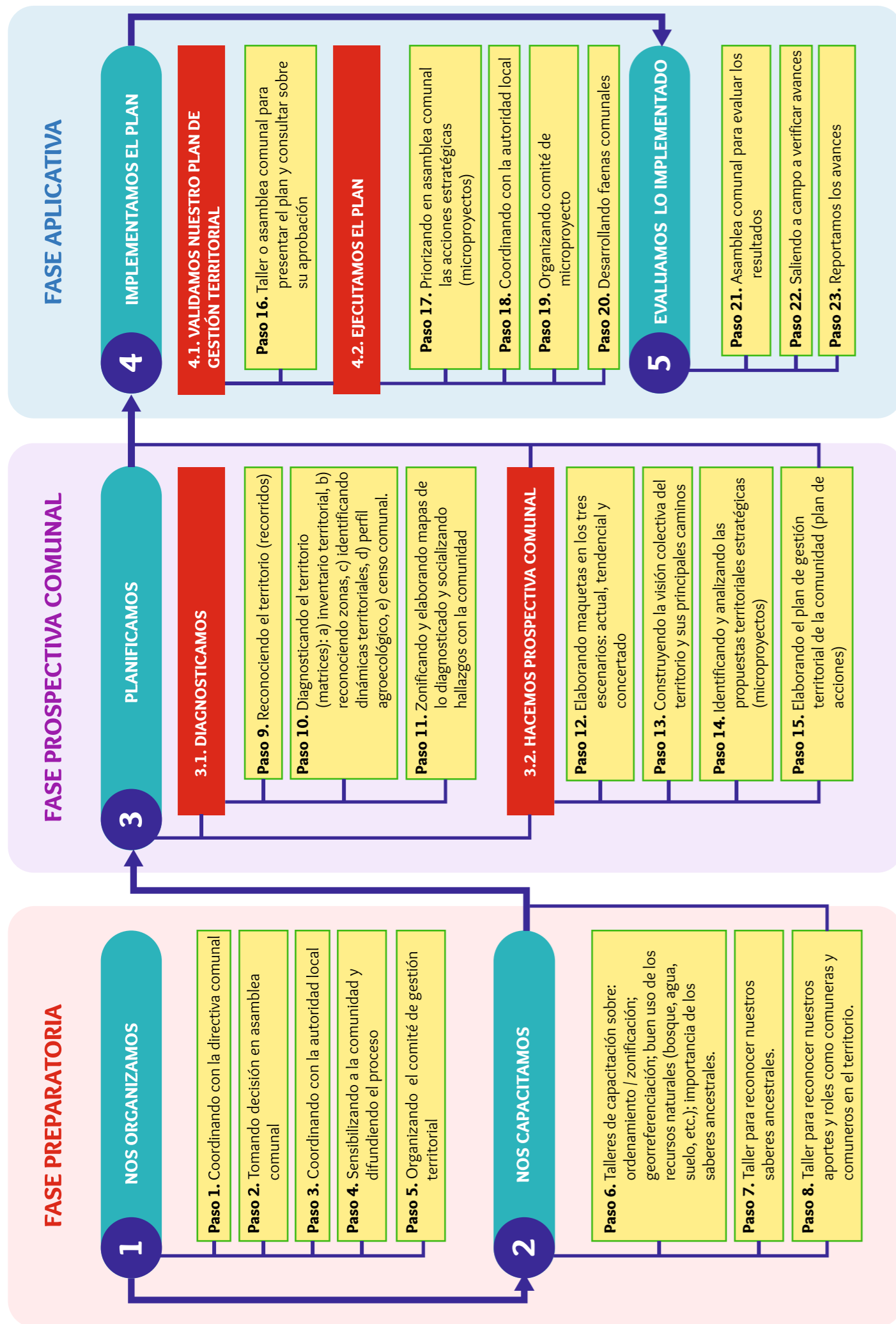
El monitoreo y la evaluación del cumplimiento de las actividades no debe ser un procedimiento pesado; por el contrario, debe asumirse que es una necesidad fundamental del proceso de implementación del POTC, que contribuye a mejorar su implementación. Por lo tanto, es importante que el comité de gestión territorial sepa transmitir la necesidad de realizar ello periódicamente.

(Paso 22) Saliendo a campo a verificar avances. El monitoreo y evaluación se hace en campo e implica salidas a las zonas de implementación de los microproyectos. Para este propósito se organizan brigadas de monitoreo que acompañan a los comités de microproyecto. Estas jornadas de monitoreo en campo son coordinadas con el comité de gestión territorial y los comités de microproyectos. Sobre la base de las fichas o matriz de monitoreo y evaluación previamente diseñadas en el paso anterior, se procede a hacer el registro de los hallazgos que forman parte del reporte de monitoreo.

Estos indicadores pueden medir: cumplimiento de plazos, áreas trabajadas, pero también debe medir la organización de la comunidad, el trabajo colectivo, puesto lo que se espera es que el POTC, en el marco de su implementación, fortalezca las relaciones comunales, el capital social y la confianza interpersonal comunal, que es la base del desarrollo local. No debe olvidarse que la implementación del POTC implica el cumplimiento progresivo de los microproyectos. Ello implica que al cabo de cierto tiempo (con probabilidad dos o tres años) deba hacerse la actualización del POTC.

(Paso 23) Reportando los avances de implementación. Luego, en asamblea comunal se presentan los resultados del monitoreo y concertadamente se comunica los ajustes necesarios para mejorar la implementación. Esta presentación la hace el comité de gestión territorial junto a los comités de microproyecto.

Debe quedar claro que la evaluación de la implementación del POTC y los microproyectos es un proceso clave para la actualización del plan y para avanzar en la buena gestión territorial.



Fuente: Elaboración propia. ACPic II. CooperAcción.

5. Actualización del Plan de Ordenamiento Territorial Comunal (POTC)

La actualización del POTC es un proceso clave y se da cuando el plan reporta un porcentaje importante de implementación (40, 50 o 60%), es decir, cuando los microproyectos han empezado a ejecutarse o cumplirse. La actualización permite demostrar que el POTC es un instrumento dinámico y vivo para la comunidad y para el territorio. Permite, además, fortalecer la cultura de planificación en la comunidad y, por extensión, el relacionamiento estratégico entre comunidades o entre caseríos.

La actualización implica revisar integralmente el plan en su conjunto. Lo recomendable es que la revisión periódica y cotidiana sea cada seis meses y que forme parte de la agenda de la comunidad. Ello implica que la actualización sea por lo menos cada dos años, tiempo en el que ya se tiene un avance de implementación. Considerando que la actualización sea cada dos años, debe haber por lo menos cuatro revisiones semestrales al POTC y ver los avances de su implementación. No tiene sentido elaborar un POTC sino va a poder ser implementado. Por ello es necesario, insistimos en esto, interpretar el plan también como un instrumento para la incidencia local, porque permite el relacionamiento directo con la autoridad local para gestionar financiamiento a los microproyectos.

La importancia del POTC es que es un instrumento de gestión comunal que fortalece la ciudadanía local porque contribuye a mejorar la participación en la toma de decisiones públicas sobre el territorio; asimismo, el POTC confronta el asistencialismo porque fortalece el pensamiento estratégico y la articulación de intereses territoriales.

¿Cómo iniciamos la actualización del POTC?

En vista de que las reuniones del comité de gestión territorial son periódicas, se propone organizar el proceso de actualización en esa instancia y se somete a consideración de la asamblea comunal esa propuesta.

Se desarrollan dos o tres talleres participativos donde se dan a conocer los resultados de revisión del POTC, en función del reporte o reportes de monitoreo realizados a la fecha. Se revisarán avances de la implementación de las acciones estratégicas (microproyectos) que fueron priorizadas y dependiendo de su nivel de cumplimiento se propondrán ajustes de soporte o nuevas acciones para la sostenibilidad. La implementación de microproyectos implica avances en los caminos estratégicos identificados y que ayudan a llegar a la visión comunal de desarrollo territorial.

Se aprueba el documento actualizado con un acta o acuerdo de asamblea de conformidad. La actualización no debe ser un proceso largo; debe ser breve, puntual. No implica ajustar las maquetas, sino el documento del plan que expresa las acciones estratégicas identificadas y priorizadas.



Fuente: Elaboración propia. ACPic II. CooperAcción.



6. Factores que pueden limitar un proceso de OT comunal y recomendaciones para afrontarlas



Es importante hacer ejercicios permanentes de lectura participativa de contexto antes, durante y después del proceso de OT comunal. Se debe tener en cuenta que dentro del territorio de las comunidades existen algunas consideraciones que pueden también afectar el normal proceso de planeamiento u ordenamiento territorial comunal.

Un primer factor tiene que ver con las dificultades o imprecisiones en la delimitación o demarcación de los territorios comunales, lo cual es fuente de conflictos recurrentes entre ellas y también de diferencias entre distritos cuando estos límites coinciden. El OTC no resolverá estas dificultades y pueden ser un factor que con probabilidad entrampe el proceso. Esta situación, que es común en todo el país, es compleja y escapa a las decisiones de la comunidad. Aquí es necesario buscar que la autoridad local y el equipo municipal se involucren en todo el proceso teniendo en cuenta claramente que el objetivo del OTC no es resolver problemas de demarcación, sino contribuir a un mejor uso y ocupación del territorio.

Un segundo factor tiene que ver con la influencia o presencia de actividades extractivas e inversión privada en el territorio, lo que generalmente tiende a generar polarizaciones en las comunidades. En este escenario es fundamental fortalecer la sensibilización a la comunidad respecto a la importancia del adecuado manejo del territorio, la conservación sostenible de los recursos naturales y fortalecer la unidad de la organización comunal como elemento clave para una buena gestión territorial. También es necesario producir y difundir información sobre las potencialidades del territorio comunal y los beneficios que trae consigo conservar adecuadamente sus recursos.

Un tercer factor tiene que ver con la voluntad política local. Es decir, será fundamental que la comunidad logre la articulación con la autoridad local para que comprometa su participación. Sin voluntad política el proceso perderá peso y verá limitadas sus posibilidades de financiamiento fresco para los microproyectos que se identifiquen y prioricen el POTC. Al respecto, es necesario agotar todos los medios posibles para que la autoridad se interese en el proceso. Se necesita una fuerte dosis de sensibilización tanto a la autoridad como a los funcionarios municipales, alcanzar información del proceso y mostrarle las bondades del proceso para la gestión municipal, principalmente enfatizando en las contribuciones que hace a los instrumentos oficiales para el desarrollo local, como el Plan de Desarrollo Concertado (PDC) o a procesos oficiales de ZEE micro que se lleven a cabo en el distrito o en una microcuenca. Efectivamente, el OTC sirve de insumo importante a procesos oficiales al tener información comunal de primera mano que puede darle al proceso de ZEE una información cualitativamente más importante, pues recordemos que en el proceso de OTC la relación es fundamentalmente interpersonal, como no necesariamente ocurre en un proceso oficial de micro ZEE. También es necesario señalar que el OTC contribuye a la gobernabilidad local al permitir una mejor relación entre comunidad y autoridad.

Un cuarto factor tendrá que ver con las condiciones geográficas del territorio. Cuando el territorio de la comunidad es físicamente complejo para su transitabilidad, el proceso tardará más por cuanto el ordenamiento

territorial comunal implica permanentes salidas de campo y recorridos al territorio para fortalecer su reconocimiento. Ejemplo de ello es lo ocurrido en la experiencia de los caseríos de Áncash, con difícil acceso. Este factor también determinará la participación de las comunidades. Una de las alternativas para resolver esta dificultad es plantear una estrategia de convivencia y de internamiento con la comunidad. En casos concretos hemos visto que esta convivencia es de diez o quince días. Territorios con problemas de accesibilidad hacen costoso el proceso por el traslado a la zona.

Un quinto factor a considerar es si el proceso de OT iniciará en medio de un proceso electoral. No es recomendable hacerlo en este escenario por cuanto la voluntad política no será la mejor teniendo en cuenta que las autoridades que son electas por primera vez desconocen de estos procesos. La situación puede mejorar si la autoridad es reelecta y conoce a la comunidad. Por ello es que los procesos de Ordenamiento Territorial Comunal son también procesos de incidencia. De darse el caso, es una ventaja si la autoridad electa pertenece a la comunidad, como ocurrió en el caso del caserío de Cashairca en Áncash.

Un sexto factor tiene que ver con la baja voluntad social de la comunidad. Si no se sensibiliza adecuadamente el proceso será de baja legitimidad por limitada participación. El OTC es más sostenible cuando la comunidad participa ampliamente en todas las etapas del proceso. Es fundamental identificar y aplicar estrategias potentes de sensibilización al inicio del proceso. Para ello se necesita, además, desarrollar lecturas de contexto antes de iniciar las coordinaciones para la implementación del proceso.

Factores que limitan el OTC



7. Beneficios del Ordenamiento Territorial Comunal

Pero la experiencia desarrollada durante la elaboración de esta guía metodológica nos muestra que el Ordenamiento Territorial Comunal tiene por lo menos diez beneficios concretos.

1. **FORTALECE** nuestra organización, cohesiona nuestra comunidad y nos permite mirar objetivos comunes para vivir bien.
2. **AMPLÍA** nuestro conocimiento del territorio para gestionarlo responsablemente.
3. **FACILITA** que planifiquemos juntos nuestro territorio desde lo local a lo nacional, fomentando nuestra articulación con las autoridades distritales, provinciales y regionales.
4. **CONTRIBUYE** a una gestión municipal más inclusiva e intercultural al incorporar los saberes ancestrales y las necesidades e intereses comunales.
5. **PERMITE** que gastemos bien nuestro presupuesto municipal para vivir mejor.
6. **PREVIENE** conflictos al construir mejores relaciones entre comunidad, Estado y empresa logrando acuerdos que beneficien a todos.
7. **INCREMENTA** nuestra capacidad de respuesta frente al cambio climático y sus impactos.
8. **REFUERZA** la cultura del diálogo para ejercer nuestro derecho a ser consultados para la toma de decisiones sobre nuestro territorio.
9. **MUESTRA** y reconoce los diferentes aportes que hombres y mujeres hacen en la gestión del territorio.
10. **RESTAURA** desde lo local las relaciones entre territorio, comunidad y Gobierno.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

ADG

2012 “Una mirada al Ordenamiento Territorial desde lo local hacia lo nacional”. Sistematización del proyecto “Ordenamiento Participativo del Territorio en los Andes Peruanos - ACPic I”. Chataro Ed. 136 p. Lima.

2013 Informe de sistematización del proyecto “Ordenamiento Participativo del Territorio en los Andes Peruanos - ACPic I”. Lima. Documento inédito.

Gianella Malca, Cecilia

2011 Documento borrador de sistematización de la metodología empleada en la ZEE Pitumarca, ETC ANDES.

GTZ, Programa Desarrollo Rural Sostenible - PDRS

2010 Desarrollo rural reduciendo el riesgo en contextos de cambio climático.

Instituto de Manejo de Agua y Medio Ambiente

2008 “Propuesta de OT de la sub cuenca Pitumarca - Checacupe”. Dirección de Estudios y Proyectos en Gestión Ambiental. IMA.

http://www.ima.org.pe/file_estudios/ordenamiento_territorial/ot_dtto_pitumarca_checacupe/PLAN_OT_PITUMARCA.pdf

2007 “POT de la comunidad de Pitumarca”. Dirección de Estudios y Proyectos en Gestión Ambiental. <http://www.agruco.org/bioandes/pdf/documentos/OT%20PITUMARCA.pdf>

2008 Informes y reportes del proceso, Dirección de Estudios y Proyectos en Gestión Ambiental. 2007 - 2008.